

CONFERENCE DES NATIONS UNIES SUR LE COMMERCE ET LE DEVELOPPEMENT

RAPPORT DE LA TABLE RONDE SUR LA POLITIQUE INTERNATIONALE
DANS LE DOMAINE DES PRODUITS DE BASE

Organisée par le secrétariat de la CNUCED en collaboration avec
le Ministère des relations économiques extérieures
de l'Union soviétique

TABLE DES MATIERES

<u>Chapitre</u>	<u>Paragraphes</u>
INTRODUCTION	1 - 5
I. CONVIENT-IL ENCORE DE FAIRE DES PRODUITS DE BASE LE MOTEUR DE LA CROISSANCE ?	6 - 17
II. QUELLES SERONT, POUR LES PRODUITS DE BASE, LES REPERCUSSIONS DU POIDS CROISSANT DES CONSIDERATIONS D'ENVIRONNEMENT ET DE SANTE ?	18 - 30
III. LA TECHNIQUE PEUT-ELLE OFFRIR UNE SOLUTION AUX PROBLEMES DU SECTEUR DES PRODUITS DE BASE ?	31 - 41
IV. COMMENT CREER DES CONDITIONS PROPRES A STIMULER LA CONTRIBUTION DU SECTEUR DES PRODUITS DE BASE AU DEVELOPPEMENT ?	42 - 55
V. QUE FAIRE POUR MIEUX EQUILIBRER L'OFFRE ET LA DEMANDE MONDIALES DE PRODUITS DE BASE ?	56 - 66

Annexes

I. Liste des participants	
II. Allocution liminaire du Secrétaire général de la CNUCED	
III. L'URSS sur le marché mondial des produits de base : problèmes et perspectives. Communication de M. Igor Kazakov	
IV. Convient-il encore de faire des produits de base le moteur de la croissance ? Communication de M. Mikhail Pankin	
V. Quelles seront, pour les produits de base, les répercussions du poids croissant des considérations d'environnement et de santé ? Communication de M. Paulo Nogueira-Batista	
VI. La technique peut-elle offrir une solution aux problèmes du secteur des produits de base ? Communication de MM. Alex Duncan et Shujie Yao	
VII. Comment créer des conditions propres à stimuler la contribution du secteur des produits de base au développement ? Communication de M. Paian Nainggolan	
VIII. Que faire pour mieux équilibrer l'offre et la demande mondiales de produits de base ? Communication de M. Kobena Erbynn	

INTRODUCTION

1. Dans le cadre des préparatifs de la huitième session de la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement, une table ronde sur la politique internationale dans le domaine des produits de base s'est tenue à Moscou du 20 au 24 mai 1991, à bord du "Serguei Esenin". Cette réunion était organisée par le secrétariat de la CNUCED en collaboration avec le Ministère soviétique des relations économiques extérieures, avec l'appui logistique de la société "Interferma". Elle a rassemblé des spécialistes des milieux gouvernementaux, professionnels et universitaires, siégeant à titre personnel, ainsi que des représentants d'organismes internationaux de produit. La liste des participants figure à l'annexe I.

2. L'objet de la Table ronde était de stimuler l'échange d'idées nouvelles sur les moyens de maximiser la contribution du secteur des produits de base à la croissance et au développement. A cet égard, cinq questions ont été abordées :

- A. Convient-il encore de faire des produits de base le moteur de la croissance ?
- B. Quelles seront, pour les produits de base, les répercussions du poids croissant des considérations d'environnement et de santé ?
- C. La technique peut-elle offrir une solution aux problèmes du secteur des produits de base ?
- D. Comment créer des conditions propres à stimuler la contribution du secteur des produits de base au développement ?
- E. Que faire pour mieux équilibrer l'offre et la demande mondiales de produits de base ?

3. La réunion a été ouverte par le Secrétaire général de la CNUCED, qui a appelé l'attention sur la crise du secteur des produits de base. Cette crise exigeait, de la part des pays développés comme des pays en développement, l'adoption de mesures judicieuses, compatibles et cohérentes, s'inscrivant dans une politique internationale. La prise de conscience de la complexité croissante de l'économie internationale des produits de base, du point de vue aussi bien de la demande que de l'offre, et les nouveaux aspects de la "problématique", comme les considérations touchant l'environnement et la santé, pourraient favoriser l'élaboration d'une telle politique. Trois objectifs apparaissaient prioritaires : a) équilibrer l'offre et la demande des différents produits et améliorer le niveau des prix réels; b) optimiser la contribution du secteur des produits de base au développement; c) assurer une bonne gestion des ressources naturelles dans l'optique d'un développement durable, en mettant pleinement à profit le potentiel du secteur des produits de base. La déclaration du Secrétaire général est reproduite dans l'annexe II.

4. Après avoir souhaité la bienvenue aux participants, le Ministre adjoint aux affaires économiques extérieures de l'URSS a déclaré que la stabilisation des marchés internationaux de produits de base était le principal objectif de la politique soviétique dans ce secteur. Les produits de base étaient

importants pour tous les pays, qu'ils soient producteurs ou importateurs, mais plus particulièrement pour les pays en développement. L'Union soviétique, pour sa part, figurait parmi les principaux producteurs, exportateurs et importateurs de produits agricoles et minéraux.

5. M. Igor Kazakov, Directeur du Département des matières premières à l'Institut des études de marché du Ministère des relations économiques extérieures, a présenté un exposé détaillé sur la situation dans le secteur des produits de base en Union soviétique, sur les problèmes rencontrés et sur les perspectives (voir l'annexe III). Il a fait observer que l'étroitesse de la gamme des produits exportés constituait le talon d'Achille de l'URSS. La question était de savoir comment utiliser les matières premières pour faciliter la restructuration de l'économie, comment encourager une transformation plus poussée, comment introduire des techniques modernes de gestion, comment diversifier le secteur des produits de base pour parvenir à l'autonomie, et comment utiliser ces produits de façon plus économique. La pénurie de devises et le service de la dette avaient entraîné une diminution des importations de certains produits de base - comme le maïs, le sucre, le café et le cacao - ainsi que des exportations, notamment celles de pétrole et de minerais non ferreux.

Chapitre I

CONVIENT-IL ENCORE DE FAIRE DES PRODUITS DE BASE LE MOTEUR DE LA CROISSANCE ?

6. M. Mikkaïl Pankin, chef du Groupe de l'économie internationale au Département international du Comité central du Parti communiste de l'Union soviétique, présentant son exposé (voir l'annexe IV), a appelé l'attention sur :

- i) l'importance croissante de la "révolution informatique" et ses répercussions sur le secteur des produits de base, notamment sur les modes de commercialisation;
- ii) l'augmentation des importations de produits de base des pays en développement et l'effet de la hausse des prix sur ces pays selon qu'ils étaient producteurs ou importateurs (stimulation ou freinage de la croissance);
- iii) le fait que les pays lourdement tributaires des produits de base connaissaient les taux de croissance (PIB et investissement) les plus faibles et les taux d'inflation les plus élevés;
- iv) les difficultés d'accès aux marchés rencontrées par les nouveaux venus qui se lançaient dans la diversification, et l'inefficacité découlant de la transformation à l'abri de barrières de protection;
- v) le fait qu'il était très difficile de commercialiser les produits de base sans passer par de grandes sociétés internationales, en particulier dans le contexte Nord-Sud.

7. Pendant le débat qui a suivi, on a reconnu qu'il n'était pas possible d'apporter de réponse générale à la question de savoir si les produits de base pouvaient ou non stimuler viablement la croissance. Tout dépendait du degré de dépendance à l'égard de ces produits, des produits eux-mêmes et de la taille de l'économie nationale. Il fallait cependant bien voir que la plupart des pays devraient miser largement sur les produits de base pour se développer et que certains n'avaient guère de possibilités de diversification.

8. Les pays qui tiraient encore le gros de leurs recettes d'exportation d'un tout petit nombre de produits devaient déployer des efforts de diversification. La diversification ne serait toutefois pas viable pour nombre d'entre eux si elle était axée seulement sur le marché intérieur, en particulier quand il était exigu, aussi fallait-il l'orienter vers les marchés d'exportation. Mais il n'était pas facile de repérer ces marchés ni d'y avoir accès, et les pays préféraient donc souvent s'en tenir aux produits et aux débouchés traditionnels. Pour exporter, il fallait collaborer étroitement avec les partenaires commerciaux, en créant notamment des coentreprises. A cet égard, l'internationalisation de la production et de la distribution par les sociétés transnationales était un élément important à prendre en considération.

9. Dans les pays qui avaient réussi à diversifier leurs exportations, de nouvelles activités se développaient en général parallèlement aux activités d'exportation traditionnelles, les secondes continuant à croître mais moins vite que les premières. Plusieurs pays s'étaient lancés dans la fourniture d'autres produits ou services, mais le secteur des produits de base restait important. Il fallait comparer les différents résultats obtenus par les pays pour déterminer les causes de succès.

10. Le progrès de la transformation des produits de base dans les pays en développement était entravé non seulement par le manque de fonds et de techniques, mais encore par des problèmes d'accès aux marchés, notamment par l'existence d'obstacles tarifaires et non tarifaires qui augmentaient avec le degré d'ouvraison.

11. En ce qui concernait la diversification horizontale dans le secteur des produits de base, elle pouvait entraîner l'apparition de nouveaux excédents et les producteurs risquaient donc de se retrouver aux prises avec les mêmes problèmes qu'auparavant.

12. La diversification dans l'agriculture était entravée par la mauvaise qualité des terres et par des considérations écologiques. Sur les terres fragiles, une coopération s'imposait entre les utilisateurs pour assurer une bonne gestion des sols et de l'eau.

13. Dans certains cas, il était difficile, pour des raisons économiques, sociales et politiques, de remplacer les cultures traditionnelles. Il fallait alors redoubler d'efforts pour accroître la compétitivité et la productivité, ainsi que pour améliorer la qualité des produits considérés et les promouvoir.

14. Il y avait un lien entre le développement et la sécurité politique. Dans de nombreux pays, des problèmes politiques, des troubles internes et des mouvements de réfugiés perturbaient la production et le progrès économique.

15. Il fallait tenir compte de l'influence des forces du marché et prendre des mesures à l'échelle nationale et internationale pour pouvoir réagir en conséquence.

16. La croissance des importations de produits de base des pays en développement avait des conséquences qui devaient être étudiées. Elle tenait en grande partie à l'augmentation des achats de produits alimentaires, mais les importations de matières premières d'origine agricole et de minéraux pour l'industrie avaient également fait un bond.

17. Le Nord et le Sud ne semblaient pas avoir la même attitude face à la coopération régionale. Dans le Nord, la formation de groupements commerciaux régionaux risquait de poser des problèmes d'accès aux marchés à ceux qui ne faisaient pas partie de ces groupements, en particulier pour les produits de base transformés. Dans le Sud, la coopération régionale semblait plus "ouverte" et était axée sur l'action commune pour exporter et transformer les produits de base.

Chapitre II

QUELLES SERONT, POUR LES PRODUITS DE BASE, LES REPERCUSSIONS DU POIDS CROISSANT DES CONSIDERATIONS D'ENVIRONNEMENT ET DE SANTE ?

18. M. Paulo Nogueira-Batista, Ambassadeur, professeur invité à l'Université de Sao Paulo et conseiller principal du Gouverneur de Sao Paulo (Brésil), présentant sa communication (voir l'annexe V), a déclaré que cette question en soulevait une multitude d'autres, auxquelles la communauté internationale devait prêter attention.

19. Les problèmes d'environnement avaient un caractère mondial et il fallait non pas se décharger des responsabilités, mais les partager. Il convenait de tirer ensemble les leçons de l'expérience et des erreurs passées, et d'associer tous les intéressés - à savoir les gouvernements, le secteur privé, les ONG et les organisations internationales - à la recherche de solutions équilibrées dans un esprit de coopération.

20. Ces solutions varieraient selon les pays, en fonction de leur niveau de développement. Les pays du tiers monde devraient bénéficier de transferts de techniques et de fonds pour pouvoir faire face à la situation. Vu la nécessité de nourrir la population, nombre d'entre eux seraient forcés de reléguer les considérations écologiques au second plan si une aide ne leur était pas fournie.

21. Dans le domaine de l'environnement, une intervention des pouvoirs publics était souvent nécessaire, allant de la coopération à l'échelon communautaire à la réglementation à l'échelle nationale ou internationale. Le secteur privé pouvait apporter un concours important, même au niveau mondial, mais il ne fallait pas miser uniquement sur les forces du marché. Plusieurs initiatives privées avaient été prises en vue d'établir des règles de conduite et de favoriser le partage de techniques, et il convenait de les soutenir. Toutefois, vu les intérêts entrant en jeu, il était préférable que l'assistance aux pays en développement soit acheminée par le canal d'institutions multilatérales.

22. Dans certains cas, on avait invoqué des considérations écologiques ou sanitaires pour justifier l'adoption de mesures protectionnistes en faveur d'industries dans les pays développés, tandis que dans d'autres, on avait érigé des obstacles du même ordre en guise de sanctions, pour imposer l'application de mesures de sauvegarde de l'environnement. Il fallait rassembler davantage de renseignements sur les obstacles au commerce liés à l'environnement, sur les produits touchés et sur les conséquences de ces mesures pour la production et la transformation. Les sanctions risquaient d'avoir peu d'effet si les échanges étaient faibles par rapport à la production ou si les techniques nécessaires n'étaient pas disponibles. A cet égard, l'octroi d'un traitement spécial et différencié aux pays en développement pourrait entraîner la production de biens ne répondant pas aux normes internationales, qui ne seraient pas admis sur les marchés étrangers.

23. On a fait valoir que, parfois, le Nord imposait ou menaçait d'imposer des sanctions pour résoudre des problèmes comme le réchauffement de la planète, provoqué par les pays industrialisés au cours des cent dernières années,

et pour inciter les pays du Sud à prendre des mesures qui entraveraient en fait leur développement. Ces problèmes devaient plutôt être envisagés dans l'optique d'une gestion durable des ressources, et le souci de protéger l'environnement ne devrait pas contraindre les pays du tiers monde à rester sous-développés.

24. Dans certains cas, les problèmes écologiques étaient liés au respect des droits fondamentaux des peuples autochtones, mais les solutions proposées étaient axées sur un aspect seulement de la question.

25. Il fallait distinguer plus clairement entre les considérations écologiques et les considérations sanitaires, en particulier quand ces dernières avaient trait à des productions dangereuses pour lesquelles il était difficile de trouver des solutions de rechange dans de nombreux pays.

26. Il y avait de bonnes chances que le souci de protéger la santé et l'environnement amène à promouvoir des produits de base écologiques et à trouver pour eux de nouvelles utilisations, et que l'on puisse obtenir des fonds pour financer ce genre d'initiatives.

27. Une grande partie de la population pauvre du globe vivait sur des terres fragiles de faible rendement, où les problèmes écologiques concernant l'équilibre homme/terre/eau et l'énergie étaient considérables. L'exode rural n'était pas une bonne solution car les migrants étaient souvent à l'origine de nouveaux problèmes écologiques et sanitaires dans les zones urbaines. Il fallait s'inspirer des méthodes de gestion des sols qui avaient fait leurs preuves, pour aider ces personnes et protéger l'environnement. Ces méthodes exigeaient des investissements à long terme, une coopération à l'échelon communautaire, ainsi que l'accès à des techniques efficaces et aux marchés. Il fallait aussi s'employer à accroître la productivité agricole sur les terres fertiles moins fragiles, et à cultiver moins intensivement les terres de faible rendement. Tout cela nécessitait l'emploi de techniques de pointe favorisant la "révolution verte", ainsi qu'une meilleure formation des agriculteurs.

28. Les problèmes écologiques à long terme étaient importants : bien souvent, on laissait à la génération suivante le soin de supporter le coût de la remise en état ou de l'élimination des déchets. Le recyclage n'avait pas forcément d'effets négatifs sur la production mais pouvait aller de pair, comme c'était déjà le cas pour plusieurs métaux.

29. Les organismes d'investissement jouaient un rôle croissant en imposant l'application de normes écologiques aux projets, sous l'effet notamment des pressions exercées par les pouvoirs publics.

30. Il était possible d'inclure des objectifs concernant la protection de la santé et de l'environnement dans les accords de produit. C'était déjà le cas pour deux accords (l'accord sur les bois tropicaux et l'accord sur le jute), qui avaient donné lieu à la mise en oeuvre de projets dans ce domaine. Il faudrait peut-être repenser les accords internationaux et tenir compte du fait qu'ils ne visaient pas un large éventail de produits; d'autres solutions devraient être trouvées par le biais des organisations internationales.

Chapitre III

LA TECHNIQUE PEUT-ELLE OFFRIR UNE SOLUTION AUX PROBLEMES
DU SECTEUR DES PRODUITS DE BASE ?

31. M. Alex Duncan, directeur de programmes au Food Studies Group de l'International Development Center de l'université d'Oxford (Royaume-Uni), a présenté un document qu'il avait établi en collaboration avec M. Shujie Yao (voir l'annexe VI).
32. Au cours du débat, on a reconnu que l'humanité tout entière profitait du progrès technique, bien que les effets de ce dernier pussent varier selon les pays et les époques.
33. De nombreux producteurs de produits de base considéraient cependant la technique comme une menace car elle entraînait généralement une augmentation de la production et une diminution de l'intensité d'utilisation, d'où une baisse des prix. On ne pouvait toutefois pas arrêter le progrès technique, aussi les pays devaient-ils adopter une attitude positive à son égard, en le mettant notamment à profit pour abaisser les coûts de production et demeurer compétitifs. Dans plusieurs cas, des pays en développement avaient adopté des techniques nouvelles qui leur avaient permis de reconquérir des marchés ou des parts de marché et d'exporter de nouveaux produits.
34. On a fait observer que les pouvoirs publics, face à la technique et à ses effets, devraient adopter une politique tenant compte de l'évolution à long terme de la demande et de l'avantage comparatif. Un pays qui était tributaire de l'exportation d'un produit de base donné et qui était en train de perdre son avantage comparatif ne devait pas essayer de mettre ses producteurs à l'abri de la baisse des cours mondiaux. Il lui fallait plutôt encourager, dans la mesure du possible, l'adoption des techniques nécessaires pour réduire les coûts de production et, partant, demeurer compétitif, tout en exploitant pleinement les possibilités de diversification.
35. Par ailleurs, on a exprimé des craintes au sujet de l'introduction de techniques capitalivores permettant des économies de main-d'oeuvre, associée souvent à des investissements étrangers, et de ses effets sociaux et culturels, en particulier sur l'emploi et la répartition des revenus. Bien souvent, elle entraînait la mise à pied immédiate d'une grande partie de la main-d'oeuvre, qui n'avait pas d'autre possibilité d'emploi. Quant à ses répercussions sur la répartition des revenus, elles dépendaient des prix relatifs des différents facteurs de production, et l'Etat pouvait jouer un rôle important en influant sur ces prix, par exemple en réduisant au minimum les subventions qui abaissaient le coût du capital par rapport à celui du travail.
36. Il fallait également engager un débat plus ouvert sur la modernisation des opérations de production et admettre la nécessité de s'entendre sur des directives ad hoc dans ce domaine. Une attention accrue devrait être consacrée à la restructuration industrielle dans les pays en développement, notamment dans les agro-industries et les secteurs étayant la production agricole.

A cet égard, il était particulièrement nécessaire d'adopter des techniques modernes permettant d'économiser l'énergie, de réduire les coûts et de ménager l'environnement.

37. Les pays en développement devraient prendre les mesures nécessaires pour renforcer leurs capacités de recherche, de façon à pouvoir participer pleinement à la révolution biotechnologique.

38. La coopération Sud-Sud avait un rôle particulier à jouer dans le domaine de la technologie, notamment pour ce qui était de l'échange de données d'expérience sur l'adaptation de techniques aux conditions locales. A propos des facteurs déterminant la capacité d'adaptation, on a souligné la nécessité d'améliorer les systèmes d'enseignement et de retenir le personnel technique dans les pays en développement.

39. La communauté internationale devrait fournir une aide spéciale aux pays en développement à faible revenu qui étaient lourdement tributaires des exportations de produits de base, pour leur permettre d'adopter des techniques modernes, de devenir compétitifs, et d'éviter ainsi une nouvelle marginalisation.

40. Les agriculteurs des pays en développement n'étaient généralement pas en mesure de réagir spontanément aux signaux donnés par les prix, ni à l'évolution des techniques de production et de l'état du marché. L'appui des pouvoirs publics, sous forme de plans efficaces de vulgarisation, était souvent décisif pour le succès des efforts dans ce domaine.

41. De l'avis général, les pays en développement avaient manifestement besoin d'acquérir les compétences nécessaires pour pouvoir se procurer des équipements et des techniques modernes à des conditions raisonnables. Nombre d'entre eux, parce que l'aide était liée ou qu'ils n'avaient pas les connaissances voulues, payaient pour ces éléments des prix excessifs, ce qui entraînait non pas une amélioration mais un nouvel affaiblissement de leur compétitivité. A cet égard, il était essentiel d'assurer une répartition équitable des avantages entre les fournisseurs et les bénéficiaires de techniques.

Chapitre IV

COMMENT CREER DES CONDITIONS PROPRES A STIMULER LA CONTRIBUTION DU SECTEUR DES PRODUITS DE BASE AU DEVELOPPEMENT ?

42. M. Paian Nainggolan, Directeur général du service de la recherche commerciale du Ministère indonésien du commerce, présentant sa communication (voir l'annexe VII), a déclaré que les efforts visant à accroître les prix des produits primaires avaient peu de chances d'aboutir, vu la surabondance de l'offre sur pratiquement tous les marchés. Il fallait donc plutôt mettre l'accent sur la transformation, en redéployant des industries dans les pays en développement et en exploitant pleinement les possibilités de participer davantage à la commercialisation.

43. On a reconnu que les conditions externes et les conditions internes étaient étroitement liées, les premières influant souvent plus que les secondes sur les possibilités de mettre le secteur des produits de base au service du développement. Qui disait environnement externe disait non seulement débouchés et information commerciale, mais encore intervention des pouvoirs publics sous diverses formes : obstacles tarifaires et non tarifaires augmentant avec le degré de transformation, droits antidumping et droits compensateurs, subventions à la production et à l'exportation de produits compétitifs, marchés oligopolistiques et pratiques commerciales restrictives, renforcement des droits de propriété intellectuelle, notamment pour ce qui était des brevets, restrictions concernant la vente et l'utilisation de techniques et règles en matière d'investissement. L'environnement interne comprenait les éléments suivants : cadre macro-économique, infrastructure, recherche, éducation et financement, services de distribution, de commercialisation et de transport, qualifications de la main-d'oeuvre et compétences administratives, information pour faciliter les décisions en matière d'investissement et conditions applicables aux investissements étrangers (réglementation et procédures).

44. On ignorait encore quels seraient les résultats des Négociations d'Uruguay, mais il était peu probable qu'elles se traduisent par une nette amélioration des conditions d'accès aux marchés ou de la capacité d'attirer des investissements dans le secteur des produits de base. L'apparition de puissants groupements commerciaux pouvait également faire du tort à de nombreux pays en développement. On a signalé qu'il y avait souvent une contradiction entre les mesures prescrites pour les pays en développement et celles qui étaient prises par les pays développés.

45. Le secteur des produits de base pouvait contribuer au développement, par le biais, notamment, de la transformation. La valeur ajoutée et les bénéfices étaient d'autant plus grands que les importations nécessaires à la transformation étaient faibles. L'augmentation de la transformation supposait le redéploiement d'industries, avec l'assentiment des sociétés transnationales qui avaient la haute main sur ce secteur dans le monde entier. Comme il était souvent difficile d'obtenir des investissements étrangers pour la transformation, il fallait que les institutions financières internationales ou régionales fournissent de nouvelles formes d'assistance pour stimuler cette activité.

46. L'information sur les marchés et les mécanismes de formation des prix pour la plupart des pays en développement était surtout aux mains des pays développés, ce qui désavantageait les producteurs. Il fallait créer des systèmes d'information qui permettent aux pays producteurs de prévoir l'évolution du marché. Ces systèmes seraient sans doute plus efficaces que des mécanismes d'intervention commerciale. On pourrait, par exemple, examiner les perspectives du marché et les tendances des investissements dans le cadre d'organismes regroupant les producteurs et consommateurs de tel ou tel produit, et encourager parallèlement l'échange de renseignements entre les pays producteurs. Une meilleure représentation de ces derniers et une amélioration de la transparence des marchés de produits de base stimuleraient le recours aux instruments du marché, notamment aux outils de gestion des risques, en vue de réduire l'instabilité des prix.

47. Plus le degré de transformation était élevé, et plus il était nécessaire de comprendre les structures de l'industrie et du marché ainsi que d'utiliser des méthodes modernes de commercialisation et de distribution.

48. A l'échelon national, plusieurs mesures pouvaient aider à accroître la contribution du secteur des produits de base au développement : création de mécanismes de stabilisation des recettes; octroi d'aides encourageant les activités laborieuses pour la production de biens intermédiaires ainsi que l'établissement d'autres relations interindustrielles dans le pays; promotion de la transformation locale par le biais, notamment, de restrictions, d'impôts ou de droit de douane et, le cas échéant, grâce à une coopération régionale; et promotion du développement de services et activités industrielles connexes au moyen de mesures fiscales et tarifaires ainsi que par la politique des changes. On a suggéré de commencer par définir les secteurs prioritaires, puis de recourir à la politique commerciale et à d'autres formes d'intervention pour stimuler les changements structurels requis. On pourrait, notamment, prendre des mesures pour inciter le secteur privé à fournir des services d'appui sous forme, par exemple, de mécanismes de crédit et de commercialisation.

49. Les investissements étrangers pourraient compléter les investissements locaux et faciliter l'adoption de techniques modernes ainsi que l'établissement d'activités de production et de transformation respectueuses de l'environnement. Il fallait veiller à ne pas se faire transférer des équipements de seconde main ou des techniques obsolètes.

50. Les pays en développement devaient renforcer leurs compétences techniques et financières ainsi que leurs moyens de recherche, afin de pouvoir tirer le meilleur parti des investissements étrangers dans la production et la transformation des produits de base. Pour avoir négligé ces aspects, ils se trouvaient désavantagés dans les négociations avec les sociétés transnationales et pour le choix de techniques idoines. L'assistance des organisations internationales dans ce domaine était trop dispersée, et son efficacité pourrait être nettement renforcée par une coordination. Les pays en développement tireraient également de grands avantages d'une amélioration des échanges de renseignements avec d'autres producteurs.

51. On a fait observer que l'infrastructure, la recherche et l'enseignement étaient essentiels pour créer des conditions propices à l'échelon local, mais que c'était précisément dans ces secteurs que les dépenses étaient comprimées dans les pays exécutant des programmes d'ajustement structurel. La plupart des pays en développement n'avaient pas les ressources financières voulues pour faire des recherches, tester les résultats obtenus et les mettre à profit pour la production.

52. Il fallait que les pays présentent des renseignements sur leurs plans et politiques de façon claire et ouverte, pour gagner la confiance des donateurs, des banques et des investisseurs.

53. Les accords prévoyant la remise d'une partie de la production, aux prix du marché mondial, en échange d'investissements et de techniques (accords de paiement en produits) jouaient un rôle croissant dans la coopération bilatérale pour la production et la transformation des produits de base. Cette méthode garantissait la stabilité des approvisionnements et des débouchés à l'exportation, ainsi que la sécurité des investissements.

54. La maigreur des crédits commerciaux faisait gravement obstacle aux efforts de diversification et en particulier aux échanges Sud-Sud. Aussi fallait-il déployer des efforts particuliers pour accroître l'importance de ce financement.

55. Les mesures de remplacement des importations pouvaient être en contradiction avec les programmes de diversification axés sur l'exportation. Toutefois, des problèmes sociaux et autres empêchaient les gouvernements de supprimer la protection accordée aux industries fabriquant des produits destinés à remplacer les importations.

Chapitre V

QUE FAIRE POUR MIEUX EQUILIBRER L'OFFRE ET LA DEMANDE MONDIALES DE PRODUITS DE BASE ?

56. M. Kobena Gyapea Erbynn, Directeur du Ghana Investment Centre, présentant sa communication sur la question (voir l'annexe VIII), a souligné que les producteurs et consommateurs de produits de base devraient s'efforcer de mieux comprendre leurs préoccupations et objectifs respectifs, pour aboutir à des résultats fructueux lors des prochaines discussions et négociations concernant des accords de produit.

57. Pendant le débat, on a reconnu que les marchés de produits de base avaient connu une profonde transformation structurelle au cours des 20 dernières années, qui s'était répercutée à la fois sur l'offre et sur la demande. En ce qui concernait l'offre, la part des produits de base dans les recettes d'exportation des pays en développement (non compris les principaux exportateurs de pétrole et d'articles manufacturés) était de 50 % à la fin des années 80, contre 80 % en 1970. Pour ce qui était de la demande, ces mêmes pays étaient devenus de gros importateurs de produits de base. Si ces tendances se poursuivaient, ils finiraient par être des importateurs nets dans quelques dizaines d'années. De l'avis de certains participants, cela pourrait se répercuter sur la communauté d'intérêts des pays en développement en tant qu'exportateurs de certains produits de base.

58. Il fallait concevoir de façon plus réaliste la politique internationale dans le domaine des produits de base. On a souligné que l'interaction des forces du marché n'était pas suffisante pour garantir la stabilité de ce dernier et éviter le gaspillage des maigres ressources dans la production et la commercialisation des produits de base, et ce pour deux grandes raisons. Premièrement, les marchés mondiaux de produits de base faisaient l'objet d'interventions - subventions, progressivité des droits, obstacles non tarifaires, écoulement de stocks détenus par le secteur public, pratiques commerciales restrictives, etc. Deuxièmement, les prix sur ces marchés donnaient souvent des signaux trompeurs, ce qui tendait à aggraver le déséquilibre entre l'offre et la demande, compte tenu en particulier du décalage entre l'investissement et la production et du manque de mobilité des facteurs de production.

59. L'interdépendance croissante des pays développés et des pays en développement a été soulignée, et on a préconisé une coopération entre producteurs et consommateurs pour assurer un meilleur équilibre entre l'offre et la demande de certains produits. A cet égard, la coopération entre producteurs était le préalable d'une coopération plus fructueuse entre producteurs et consommateurs et ne devrait pas être considérée comme une menace pour ces derniers.

60. On a beaucoup insisté sur le rôle de coordination de la CNUCED dans le domaine des produits de base, rôle dont elle devrait pleinement s'acquitter.

61. Il existait une série d'instruments permettant de promouvoir un meilleur équilibre entre l'offre et la demande. Il fallait étudier de façon approfondie et d'un oeil neuf le rôle que pouvaient jouer les accords internationaux de produit à cet égard, en envisageant l'adoption de nouveaux objectifs,

notamment dans le domaine de l'environnement, et en tenant compte des nouvelles réalités du marché ainsi que de la nécessité de mieux s'adapter à son évolution. Les accords internationaux de produit pouvaient également fournir un cadre pour l'échange de renseignements, ainsi que pour l'analyse et le débat concernant l'état du marché de tel ou tel produit. On a fait observer que l'on pourrait incorporer, dans les accords contenant des clauses économiques, des dispositions prévoyant l'ajustement semi-automatique des fourchettes de prix convenues. Il était indispensable que tous les grands producteurs et consommateurs participent pleinement aux activités si l'on voulait que ces accords soient efficaces. Les accords internationaux de produit ne devraient pas être considérés comme un moyen de transférer des ressources (par le biais de l'augmentation des prix) et il fallait mettre l'accent sur la sécurité de l'approvisionnement et la "prévisibilité" des prix.

62. Les accords qui ne comportaient pas de clauses économiques mais prévoyaient des mesures de développement (recherche, promotion commerciale, promotion de la transformation et échange de renseignements) pourraient également contribuer à un meilleur équilibre entre l'offre et la demande, parallèlement à la solution de nouveaux problèmes.

63. L'équilibrage de l'offre et de la demande pourrait également être réalisé grâce à l'adoption de mécanismes plus souples propres à améliorer la transparence du marché, et notamment grâce à la création de groupes d'étude permettant des consultations régulières entre producteurs et consommateurs, l'évaluation collective de la situation et des perspectives du marché, ainsi que l'échange de renseignements et de données d'expérience. En outre, si ces groupes d'étude étaient désignés comme organismes internationaux de produit par le Fonds commun, ils pourraient avoir accès au deuxième compte. On a souligné que le Fonds commun pourrait favoriser la coopération internationale dans le secteur des produits de base, en particulier grâce au financement de programmes et projets de développement.

64. La promotion du commerce Sud-Sud dans le domaine des produits de base était particulièrement importante, compte tenu des importations croissantes des pays en développement. Pour favoriser ces échanges, il fallait notamment mettre en place l'infrastructure requise (transport et financement).

65. Il était nécessaire de prévoir un appui général, dans le cadre de programmes, qui ne soit pas limité à tel ou tel produit de base et tienne pleinement compte des possibilités de remplacement et de la complémentarité de ces produits. La CNUCED pourrait jouer un rôle important dans ce domaine.

66. De l'avis général, à l'occasion des préparatifs de la huitième session de la Conférence, les gouvernements devraient étudier la nécessité de mettre au point une politique internationale dans le secteur des produits de base, qui permette de renforcer la coopération entre producteurs et consommateurs compte tenu des caractéristiques de chaque produit.

Annexe I

LISTE DES PARTICIPANTS

1. Yoginder K. ALAGH
Professor, Sadar Patel Institute
of Economic and Social Research
India
2. Rodrigo DIAZ ALBONICO
Vicepresidente Ejecutivo
Comisión Chilena del Cobre
Chile
3. Walter Alfons BASTIAANSE
Deputy Head, Division for Multilateral
Co-operation with Developing Countries
and Commodity Policies
The Netherlands
4. Eduardo DELGADO BERMUDEZ
Director de Organismos Internacionales
Ministerio de Comercio Exterior
Cuba
5. Carlton Earl DAVIS
Executive Chairman
Jamaican Bauxite Institute
Jamaica
6. Alexander DUNCAN
Programme Director, Food Studies Group
International Development Centre
Queen Elizabeth House
University of Oxford
United Kingdom
7. Mahmoud EL-FALAKY
Minister Plenipotentiary
Head of the Commercial Bureau
of the Egyptian Mission, Geneva
8. Kobena Gyapea ERBYNN
Chief Executive
Ghana Investment Centre
9. Osama Jafar FAQUIH
Chief Executive and Chairman of the
Board of Directors, Arab Trade Financing
Programme, Chairman of the Governing
Council of the Common Fund for Commodities
10. David Frederick FISHER
General Manager
Finance Insurance and Projects Group
Australia

11. Ibrahim Gusau GARBA
Deputy Director
Head of Commodities Division
Central Bank of Nigeria
12. Ahmed Abdelwahab GUBARTALLA
Minister Plenipotentiary
Deputy Permanent Representative of Sudan, Geneva,
Chairman of the UNCTAD Committee on Commodities
13. Bo Torsten HENRIKSON
Ambassador
Ministry for Foreign Affairs
Trade Department, Second Division
Sweden
14. Juan-Maria LOPEZ-AGUILAR
Subdirector General de Relaciones
economicas multilaterales
Ministerio de Asuntos Exteriores, España
Executive Director of the Common Fund for Commodities
15. Jean-Michel MARLAUD
Sous Directeur
Service de Coopération Economique
Ministère des Affaires Etrangères
France
16. John W. MELLOR
Economist, President for John Mellor
Associates Inc., Washington
United States of America
17. Paian NAINGGOLAN
Director General
Agency for Trade Research and Development
Ministry of Trade, Indonesia
18. Paulo NOGUEIRA-BATISTA
Ambassador, Visiting Professor
at the University of Sao Paulo
and Senior Advisor to the Governor
of Sao Paulo, Brazil
19. Timothy Apiyo ODEDE
Managing Director
Tanzania Agro-Industrial Services Ltd. (AGRIS)
United Republic of Tanzania
20. Mikhail PANKIN
Head of the Group on International Economy
in International Department
of the Central Committee of the CPSU
21. N. PARAMESWARAN
Ambassador of Malaysia
Embassy of Malaysia in Hanoi
Viet Nam

22. Kazi Golam RAHMAN
Joint Secretary
Ministry of Commerce
Government of Bangladesh
Bangladesh Secretariat
23. Ernesto Francisco SANVICTORES
Chairman, International Tropical Timber
Council and Chairman
Philippine Wood Products Association
24. Ouuhoble Denis SEUDIEU
Conseiller Technique
au Ministère délégué auprès du Premier
Ministre chargé des matières premières
Côte d'Ivoire
25. T.I.M. VARETA
Principal Secretary
Ministry of Trade,
Industry and Tourism Malawi
Executive Director of the Common Fund for Commodities
26. Gustavo-Adolfo VARGAS ESCOBAR
Executive Director, Union of Banana
Exporting Countries
Panama
27. CHEN XIANGYONG
Senior Engineer of Foreign Affairs Bureau,
China National Non-Ferrous Metals Industry Corporation
China
28. Ann Merrilyn WESTON
Trade Program Director
The North-South Institute
Canada

INTERNATIONAL COMMODITY ORGANIZATIONS

29. Antony C. HANNAH
Head of the Economics Statistics Division
of the International Sugar Organization (London)
30. Budi HARTANTYO
Managing Director
of the Common Fund for Commodities (The Netherlands)
31. Fausto LUCHETTI
Executive Director of the International
Olive Oil Council (Madrid)
32. A.J. BROWN
Director
International Jute Organization (London)

MINISTRY OF EXTERNAL ECONOMIC RELATIONS OF THE USSR

V.N. BOURMISTROV
Deputy Minister

T.V. TEODOROVICH
Head, Directorate General
of External Economic Policy

I.V. KAZAKOV
Director, Raw Materials Department
Market Research Institute

OTHER USSR ORGANIZATIONS

V.V. MAKHARADZE
General Director of the Joint Venture "Interferma"
Member of the Board of Association of Joint Venture
International Unions and Organizations of the USSR

UNITED NATIONS CONFERENCE ON TRADE AND DEVELOPMENT (UNCTAD)

Kenneth K.S. DADZIE
Secretary-General of UNCTAD

Carlos FORTIN
Deputy to the Secretary-General of UNCTAD
Director, Commodities Division, and Chairman of the Round Table

Colin R. GREENHILL
Deputy Director
Commodities Division

Abdelaziz MEGZARI
Chief, Minerals and Metals Branch
Commodities Division

Janet FAROOQ
Officer-in-Charge
Diversification, Processing, Marketing and Distribution Section
Commodities Division

Alexei MOJAROV
Economic Affairs Officer
Commodities Division

Ana Maria SIMOES
Secretary
Commodities Division

Annexe II

ALLOCUTION LIMINAIRE DU SECRETAIRE GENERAL DE LA CNUCED

Mesdames, Messieurs,

Je vous souhaite la bienvenue à cette Table ronde sur la politique internationale dans le domaine des produits de base, à bord du "Sergueï Esenin", et vous remercie d'avoir accepté d'y participer à titre personnel, malgré votre emploi du temps très chargé. Votre présence ici témoigne clairement de l'importance que vous attachez à la question, qui doit faire l'objet d'un débat franc et ouvert entre les membres de la communauté internationale.

1. Remerciements

Avant d'entrer dans le vif du sujet, je tiens à exprimer ma profonde gratitude au Gouvernement soviétique, et en particulier au Ministère des affaires économiques extérieures, pour avoir parrainé cette Table ronde dans le cadre des préparatifs de la huitième session de la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement, qui doit se tenir à Carthagène (Colombie) du 8 au 25 février 1992. Je voudrais aussi remercier M. Vakhtang V. Makharadze, Directeur général d'Interferma, de l'appui logistique fourni par cette coentreprise - la première à avoir été créée par l'Union soviétique avec l'Europe occidentale - qui participe activement à la production et à la transformation de produits de base en Union soviétique et vend, notamment, du pain de seigle aux Etats-Unis. Mes remerciements vont également à M. Hartantyo, Directeur général du Fonds commun pour les produits de base, ainsi qu'aux représentants des organisations de produit qui participent à la réunion.

2. La situation dans le domaine des produits de base

Vos pays sont tous exportateurs, importateurs, producteurs et consommateurs de produits de base. Aucun pays ne subvient entièrement à ses propres besoins dans ce secteur, qui offre un bon exemple de l'interdépendance des nations. Par exemple, la plupart des pays exportateurs de pétrole doivent importer des produits alimentaires, tandis que la majorité des pays exportateurs de produits alimentaires ont besoin d'importer du pétrole.

Les années 80 ont été surtout marquées par un grave marasme des prix réels des produits de base, dont tous les producteurs ont souffert. Pour les pays en développement tributaires de ces produits, la chute des cours a eu des effets catastrophiques, comparables à ceux de l'alourdissement du service de leur dette. Pour pouvoir mobiliser les ressources supplémentaires nécessaires à leur développement, il leur est en effet indispensable d'accroître sensiblement les recettes qu'ils tirent de l'exportation de produits de base. On peut s'étonner de voir que si le problème de la dette et ses solutions ont été longuement débattus, la communauté internationale n'a pas accordé une attention comparable à la question essentielle, à savoir celle de la faiblesse des prix des produits de base.

Presque tous les produits de base sont touchés par la crise. L'octroi de subventions à la production et à l'exportation, en particulier dans les pays développés, l'élargissement de la gamme des produits de base produits par les pays en développement les plus avancés, l'amélioration de la productivité et, dans certains cas, la contraction de la demande d'importations comme suite à l'augmentation de la production intérieure de produits analogues ou concurrents - tous ces facteurs ont entraîné une surabondance de l'offre, alors même que les prix des produits de base continuaient à fléchir.

La solution du problème exige l'adoption de mesures rationnelles dans les pays développés comme dans les pays en développement. Mais pour être couronnées de succès, ces mesures doivent absolument être compatibles et cohérentes, d'où la nécessité de concevoir une politique internationale dans le domaine des produits de base. Voilà à quoi doivent tendre nos efforts dans les années 90. La prise de conscience de la complexité croissante de l'économie internationale des produits de base et des aspects nouveaux de la problématique pourrait faciliter la réalisation de cet objectif.

La situation est complexe du côté aussi bien de la demande que de l'offre. La demande de matières premières subit l'influence de la diminution tendancielle de la consommation de produits de base par unité produite dans les pays industrialisés, ainsi que de l'évolution des goûts et de la composition par âge de la population. Quant à l'offre, la tendance à accroître la production quel que soit l'état du marché découle de certaines mesures prises par les pouvoirs publics pour certains produits, de l'innovation technique, de l'incapacité des fournisseurs traditionnels de réduire leur production quand de nouveaux venus produisant à moindre coût s'implantent sur le marché, ainsi que de la politique macro-économique adoptée, notamment, par les pays lourdement endettés qui s'efforcent d'accroître leurs recettes d'exportation pour pouvoir assurer le service de leur dette. En outre, pour ce qui est des agents intervenant dans l'économie internationale des produits de base, on constate une concentration croissante du pouvoir d'achat aux mains d'un nombre toujours plus restreint d'entreprises, notamment de sociétés transnationales, comme suite à des reprises et à des fusions, d'où le caractère de plus en plus oligopsonistique des marchés. Qui plus est, les marchés à terme pour les produits de base sont de plus en plus considérés comme des éléments d'un réseau financier international englobant les marchés des actions, les marchés obligataires et les marchés monétaires, où s'entrecroisent les flux d'investissements et les mouvements de capitaux spéculatifs.

Les nouveaux aspects de la "problématique" des produits de base laissent toutefois entrevoir des possibilités d'amélioration. Il faut citer, entre autres, la demande potentielle de produits de base dans les pays en développement et dans les groupements commerciaux en pleine expansion, notamment en Europe, compte tenu de l'évolution économique et sociale en cours dans les pays du centre et de l'Est de ce continent. Par ailleurs, on attache une importance croissante à l'environnement, domaine dans lequel les produits de base jouent un très grand rôle. La production, l'exploitation et la transformation de ces produits, qu'ils soient d'origine agricole ou minérale, ont en effet des répercussions - qui ne sont pas forcément néfastes - sur le milieu. L'accent mis sur les produits "naturels" et "écologiques" devrait ouvrir de nouveaux débouchés. Les gouvernements et l'opinion publique,

au Nord comme au Sud, sont conscients de la nécessité de protéger l'environnement pour permettre un développement durable. Au Nord, il s'agit de restaurer le milieu tout en modifiant les modes de vie et les activités de production. Au Sud, il importe de venir à bout de la pauvreté, d'augmenter la production alimentaire, d'accroître l'emploi et les exportations tout en sauvegardant l'environnement et l'équilibre écologique. Tous ces éléments doivent être pris en considération pour l'élaboration d'une politique internationale dans le domaine des produits de base.

3. La nécessité d'adopter une politique internationale dans le domaine des produits de base

La communauté internationale, en étudiant les conséquences de ces difficultés et de ces nouveaux aspects, devrait profiter de l'occasion offerte par la huitième session de la Conférence pour mettre au point une politique propre à apporter des solutions durables aux problèmes des produits de base et à améliorer les perspectives de développement des pays du tiers monde.

Les principaux objectifs d'une telle politique ont déjà été définis, dans leurs grandes lignes, par la communauté internationale : stabiliser le commerce international des produits de base et garantir des prix qui soient rémunérateurs pour les producteurs et équitables pour les consommateurs; favoriser l'équilibre entre l'offre et la demande; améliorer la productivité et accroître les recettes d'exportation, en particulier celles des pays en développement; permettre une utilisation optimale des ressources, dans l'optique d'un développement durable; refouler le protectionnisme et supprimer les obstacles qui faussent le commerce; enfin, aider les pays en développement à devenir moins tributaires des produits de base, notamment grâce à une diversification. La plupart de ces objectifs sont énoncés dans la résolution 93 (IV) de la Conférence relative au Programme intégré pour les produits de base, qui a été reconfirmée à la septième session de la Conférence, ainsi que dans les principes généraux régissant les Négociations d'Uruguay. Toutefois, l'action dans ce domaine a été sporadique et aucune politique internationale digne de ce nom n'a encore vu le jour. De surcroît, les mesures prises à l'échelon national par les principaux intéressés, si elles contribuent dans une certaine mesure à combler le vide, sont bien souvent incompatibles avec ces objectifs.

Voici les objectifs prioritaires que devraient se fixer les gouvernements dans le cadre de l'élaboration d'une politique internationale pour les produits de base :

- A. Equilibrer l'offre et la demande des différents produits et améliorer les prix réels;
- B. Accroître au maximum la contribution du secteur des produits de base au développement;
- C. Assurer une bonne gestion des ressources naturelles dans la perspective du développement durable, en mettant pleinement à profit le potentiel du secteur des produits de base.

La réalisation de ces objectifs exige une coopération accrue entre les producteurs et les consommateurs, entre les producteurs eux-mêmes et entre les organismes internationaux qui doivent fournir l'appui nécessaire.

4. Objet de la Table ronde

L'objet de cette Table ronde est de stimuler l'échange d'idées nouvelles sur la façon d'accroître au maximum la contribution du secteur des produits de base à la croissance et au développement, compte tenu des principaux changements auxquels on assiste actuellement et qui se poursuivront dans les années 90.

A cet égard, il convient de se poser cinq grandes questions :

- A. Convient-il encore de faire des produits de base le moteur de la croissance ?
- B. Quelles seront, pour les produits de base, les répercussions du poids croissant des considérations d'environnement et de santé ?
- C. La technique peut-elle offrir une solution aux problèmes du secteur des produits de base ?
- D. Comment créer des conditions propres à stimuler la contribution du secteur des produits de base au développement ?
- E. Que faire pour mieux équilibrer l'offre et la demande mondiales de produits de base ?

Pour chacun de ces thèmes, une communication a été rédigée par un des éminents experts ici présents. Nous avons délibérément demandé aux auteurs de ne pas se borner à un exposé général, mais d'attaquer de front la question. Je suis sûr qu'en présentant leur communication, ils n'hésiteront pas à poser sans ambages les questions qui s'imposent.

Les solutions dans le domaine des produits de base sont très difficiles à trouver et à mettre en oeuvre. L'action à l'échelon national, quelque judicieuse qu'elle soit, n'est pas suffisante. Il importe avant tout que les pays agissent de façon concertée. On pourrait parvenir à une plus grande cohérence en misant davantage sur les forces du marché, sans toutefois que cela supprime la nécessité de mettre en oeuvre une politique internationale étayée par des mesures nationales concrètes. Il faudra sans doute envisager de confier aux pouvoirs publics un rôle accru dans certains secteurs, notamment l'environnement et la sécurité alimentaire.

Faute d'une véritable politique internationale dans le domaine des produits de base, les organismes internationaux ont du mal à faire face de façon cohérente à la crise et en particulier aux problèmes rencontrés par les pays tributaires de ces produits, surtout les pays en développement. Dans certains cas, l'assistance et les conseils fournis risquent en fait d'aggraver la situation au lieu d'y remédier. La huitième session de la Conférence offre aux gouvernements l'occasion de s'attaquer sérieusement à ces problèmes. Puisse la Table ronde stimuler les efforts et des gouvernements et du secrétariat dans la perspective de cette session.

Annexe III

L'URSS SUR LE MARCHÉ MONDIAL DES PRODUITS DE BASE :
PROBLEMES ET PERSPECTIVES

Communication de M. Igor KAZAKOV, Directeur du Département
des matières premières à l'Institut des études de marché
du Ministère soviétique des relations économiques extérieures

Le progrès scientifique et technique s'accompagne aujourd'hui, alors que nous sommes à la charnière de deux siècles, d'exigences accrues dans le domaine des matières premières. Parmi celles-ci, les ressources minérales non renouvelables, y compris les combustibles fossiles, déterminent le processus de reproduction élargie à l'échelle de l'économie mondiale, dont le développement harmonieux suppose aussi l'utilisation judicieuse des produits de l'agriculture et de la foresterie, produits "simples", renouvelés annuellement, surtout des denrées nécessaires à l'alimentation des 5 milliards d'habitants de notre planète. Dans le système de valeurs universel, les produits de base, patrimoine de la communauté mondiale des Etats souverains, ont objectivement une fonction essentielle de reproduction.

Le secteur des produits de base et des minéraux est étroitement intégré à la division internationale du travail. Il existe, en effet, de vastes courants d'exportation et d'importation de produits de base, de combustibles et de produits divers semi-finis et finis à usage industriel et domestique. Le fonctionnement du marché mondial de ces produits, qui est très diversifié et a une très large capacité, tant en volume qu'en valeur, ne cesse de se perfectionner. Le commerce international des combustibles et des produits de base est aussi très important pour régler les problèmes structurels mondiaux, notamment dans les domaines de l'énergie, de l'alimentation, des produits de base et de l'environnement, et pour aider les pays en développement et bon nombre des anciens ou des actuels pays socialistes à rattraper leur retard. C'est pourquoi la division internationale du travail dans le secteur des minéraux et des produits de base est l'un des aspects essentiels des relations entre les Etats souverains propriétaires des ressources naturelles et les innombrables personnes morales participant, aux différents niveaux, au commerce de ces produits et à leur consommation finale en vue de la reproduction du capital.

Aussi est-il impératif d'optimiser l'exploitation des réserves actuelles de combustibles fossiles et de produits de base, ainsi que celle des ressources agricoles et forestières renouvelables, afin d'assurer à la population mondiale de plus en plus nombreuse la satisfaction de ses besoins en denrées alimentaires, en énergie et en matières premières, tout en évitant la dégradation de l'environnement à l'échelle planétaire. Le problème actuel dans le secteur des produits de base réside essentiellement dans l'apparition d'une contradiction dialectique entre l'accroissement des besoins mondiaux en combustibles et en matières premières et les moyens disponibles pour satisfaire efficacement ces besoins, compte tenu des conditions socio-économiques actuelles de production et d'utilisation des produits de base.

Le secteur des minéraux et des produits de base de l'URSS, qui est l'un des plus importants du monde, exerce une influence considérable sur le marché mondial des combustibles et des matières premières, sur la valeur internationale de ces produits, sur leurs prix mondiaux et sur les profits des exportateurs et des importateurs. C'est précisément dans ce secteur que se concentre actuellement notre coopération économique avec l'étranger : nous exportons de grandes quantités de matières premières minérales, mais en même temps, nous avons besoin de la collaboration industrielle et des capitaux des pays étrangers pour valoriser nos ressources minérales et pour les transformer en produits compétitifs de grande qualité, destinés à la fois au remplacement des importations et au marché mondial. Actuellement, notre potentiel d'exportation dépend directement des ressources naturelles dont nous disposons : les réserves minérales connues et les réserves potentielles, détectées par les géologues, sont actuellement estimées à 119 000 milliards de roubles (aux prix de gros de 1990), dont 19 100 milliards correspondent aux réserves confirmées de combustibles et d'autres minéraux "prêts" à être vendus sur le marché intérieur et sur le marché international.

A la fin des années 80, c'est-à-dire avant la crise générale du début des années 90, l'Union soviétique était le premier producteur mondial de pétrole et de gaz naturel, de minerai de fer, de manganèse, d'acier, de potasse, d'ammoniac, de bois d'oeuvre et de bois scié; c'était le deuxième producteur mondial de diamants de joaillerie, de phosphates, de minerai de plomb, de zinc, de nickel, de chrome, d'or et d'aluminium, de soufre, de produits pétroliers, de gaz naturel liquéfié et de ciment; c'était le troisième producteur mondial de charbon et de sel ordinaire et le quatrième producteur mondial de cuivre, d'argent et de diamants naturels. Cela détermine les capacités d'exportation "naturelles" du pays, qui sont "stimulées" par l'accroissement de ses besoins d'importation, souvent au détriment de l'efficacité économique, comme en témoigne, par exemple, l'importation massive de céréales, de viande, de graisses animales, de médicaments, de savon et d'autres biens de grande consommation.

Pour certains produits de base, la part des exportations et des importations de l'URSS dans le commerce mondial a atteint, ces dernières années, un niveau considérable. Ainsi, la part de ses exportations de bois, de pétrole, de gaz, de charbon et de cuivre est estimée à 10 % du total mondial, celle de l'or, des diamants et de l'aluminium, à 20-25 %, celle du platine, à 10-20 %, celle du nickel et du palladium, entre 30 et 40 % et celle de l'ammoniac et de l'urée, entre 40 et 50 %. Dans le même temps, les importations soviétiques de céréales et d'autres denrées alimentaires, de laminés (tôle mince laminée à froid, fer-blanc, tuyaux pour le pétrole, tuyaux de gros diamètre pour le gaz, aciers et alliages spéciaux), de produits chimiques (matières plastiques et acide métaphosphorique), de médicaments, de bauxite et d'alumine ont représenté une part non négligeable du commerce mondial d'importation.

Cependant, le fait d'exporter en masse une gamme assez étroite de combustibles et de produits de base est devenu un handicap pour le pays, le rendant très vulnérable aux fluctuations conjoncturelles du marché mondial, caractéristiques des années 70 et 80. Ainsi, la seule baisse des cours mondiaux du pétrole entre 1986 et 1990 a représenté pour l'URSS un manque à gagner estimé à 40 milliards de dollars. En outre, le déséquilibre

des exportations en faveur des produits de base a pris un caractère structurel et constant, conséquence des "dépenses" engagées dans l'économie de commandement militarisée, fonctionnant sur une échelle considérable, selon un modèle de développement extensif, et peu réceptive au progrès scientifique et technique, dans le cadre de l'affrontement et du dogmatisme idéologiques et de l'autarcie économique qui ont prévalu jusqu'en 1985. Cela explique l'inefficacité du système économique qui a accentué, d'année en année, le déséquilibre des exportations, aggravant les retombées écologiques de l'exploitation des ressources naturelles en URSS.

En 1989, les combustibles, les autres minéraux, les métaux et les produits chimiques ont représenté 52 % de la valeur totale des exportations de l'URSS, qui était de 68,3 milliards de roubles. La part des matières premières renouvelables et des produits de leur transformation a été de 6 % et celle des machines et outillages, de 16 %. Cette année-là, leur part dans les importations de l'URSS a été de 38,5 %, celle des produits alimentaires et des produits de base pour l'industrie alimentaire, de 16,6 %, celle des produits industriels de grande consommation, de 14,4 %, et celle des matières premières et des demi-produits textiles, de 1,6 %. La crise de 1990 a freiné les exportations soviétiques, dont la valeur est tombée à 60,8 milliards de roubles, la part des combustibles et de l'électricité passant à 40,5 % (contre 39,9 % en 1989), celle des minerais, des concentrés, des métaux et des ouvrages en métal, à 11,3 % (contre 10,5 %), celle des produits chimiques, des engrais et du caoutchouc, à 4,6 % (au lieu de 4 %), celle du bois, de la pâte à papier et du papier, à 3,7 % (au lieu de 3,5 %), celle des produits alimentaires et des produits de base pour l'industrie alimentaire, à 2 % (au lieu de 1,6 %), tandis que celle des matières premières et des demi-produits textiles est tombée à 1,2 % (au lieu de 1,6 %). Les exportations de plusieurs produits importants ont progressé; celles de bois rond ont atteint près de 21 millions de m³, soit 702 millions de roubles; celles d'engrais azotés et potassiques sont passées respectivement à 7,2 et 5,5 millions de tonnes, mais leur valeur a diminué, tombant à 485 et 296 millions de roubles, respectivement. De même, les exportations d'urée se sont élevées à 5,1 millions de tonnes, mais leur valeur est tombée à 372 millions de roubles.

Néanmoins, le problème ne réside pas seulement, ni surtout, dans le fait que l'URSS exporte de grandes quantités de combustibles et de produits de base - d'autres pays, comme les Etats-Unis, le Canada, l'Australie, l'Afrique du Sud en font autant. Il tient aussi à ce que les exportations de machines et d'outillage ne progressent pratiquement pas, car elles sont peu compétitives, même sur le marché intérieur où les exigences technologiques sont de plus en plus grandes. La production nationale est loin de correspondre à la capacité d'absorption du secteur en pleine expansion des constructions mécaniques. Malgré les "quinquennats de la qualité" et les vastes programmes d'investissements dans ce secteur, le développement du pays est pratiquement impossible sans l'importation massive de technologie et de matériel.

Or face à la nécessité de plus en plus pressante d'assurer le service de la lourde dette extérieure du pays, les importations ont diminué en 1990, tombant à 70,7 milliards de roubles. La part des machines, de l'outillage et des moyens de transport est passée à 44,8 % et celle des produits industriels de grande consommation à 17,7 %, alors que la part en valeur des importations

de denrées alimentaires et de produits de base pour l'industrie alimentaire est tombée à 15,8 %, celle des minerais, des concentrés, des métaux et des ouvrages en métal à 5,1 %, celle des produits chimiques à 4,1 %, celle du bois et du papier à 4,5 % et celle des matières premières et des demi-produits textiles à 1,1 %. Les importations de fibres textiles ont eu beau diminuer en volume, passant de 104 à 102 000 tonnes, leur valeur a augmenté, atteignant 105,6 millions de roubles, alors que les importations de jute, par exemple, ont presque triplé, atteignant 331 000 tonnes et 10,4 millions de roubles. Les importations de thé ont elles aussi augmenté, passant à 2 555 000 tonnes, de même que les importations de caoutchouc naturel, qui ont atteint près de 153 000 tonnes et celles de médicaments (2,3 milliards de roubles).

La pénurie croissante de devises a néanmoins amené à réduire les importations de nombreux produits de base, dont certains produits très importants, comme le maïs, le sucre, le café (de 113 000 à 58 400 tonnes) et le cacao en fèves (de 179 000 à 104 000 tonnes).

De surcroît, l'Union soviétique n'a pas pu profiter, dans la deuxième moitié de 1990, de l'évolution favorable aux exportateurs du marché mondial des produits pétroliers, car la profonde crise politique et économique qu'elle traversait a entraîné, entre autres, la réduction de la production de pétrole (avec condensat de gaz naturel), laquelle est tombée à 570 millions de tonnes, les exportations tombant quant à elles à 108,6 millions de tonnes (y compris le pétrole réexporté), pour une valeur de 10,7 milliards de roubles. Les exportations de produits pétroliers sont tombées à 50 millions de tonnes et 5,1 milliards de roubles. Les livraisons de houille à l'étranger ont également fléchi, tombant à 35,4 millions de tonnes pour une valeur totale de 1,1 milliard de roubles; il en est allé de même des livraisons d'électricité, qui sont tombées à 36,3 milliards de kW/h et 1,04 milliard de roubles. Le manque à gagner en devises n'a pu être compensé par le nouvel accroissement des exportations de gaz naturel, qui sont passées à 109 milliards de m³ pour une valeur de près de 6,5 milliards de roubles.

Il est intéressant de noter que le démantèlement du CAEM et l'arrêt des livraisons de pétrole de l'Iraq à l'URSS pendant la guerre du Golfe ont conduit à une réorientation des exportations de produits pétroliers vers les pays développés, auxquels l'URSS a vendu 53,3 millions de tonnes de brut (pour une valeur de 5,3 milliards de roubles) et 36,5 millions de tonnes de produits pétroliers (pour une valeur de 3,3 milliards de roubles), alors que ses exportations vers les pays du CAEM se sont élevées, respectivement, à 40,2 et 7,3 millions de tonnes (4 milliards et 1,1 milliard de roubles). Ces derniers ont aussi reçu 46,1 milliards de m³ de gaz naturel, pour une valeur de 3,35 milliards de roubles, tandis que les pays développés à économie de marché en ont reçu 59,6 milliards de m³ pour près de 3 milliards de roubles). L'URSS a exporté, dans le cadre d'accords de troc, 0,7 million de tonnes de pétrole, 3,3 millions de tonnes de produits pétroliers et 1,7 million de tonnes de houille. En 1990, les exportations de produits pétroliers ont diminué au total de 44 millions de tonnes. En début d'année, le gouvernement a imposé un prélèvement sur les recettes en devises des entreprises pétrolières, prélèvement fixé à 5 % jusqu'à 98 millions de tonnes de pétrole exporté, à 10 % à concurrence de 19 millions de tonnes supplémentaires et à 20 % pour les 8 millions de tonnes suivants. Mais en raison de l'aggravation rapide de la pénurie de produits pétroliers dans le pays, il a fallu importer en URSS plus d'un million de tonnes d'essence.

L'évolution des exportations de pétrole et de gaz en 1991 est aléatoire. Le volume qui doit être livré à l'Etat pour l'exportation s'est fixé à 61 millions de tonnes de pétrole - avec un prélèvement de 60 % sur les recettes en devises correspondantes, ce taux passant à 70 % pour les 12,5 millions de tonnes exportés en sus. Le prélèvement est fixé à 35 % pour les produits pétroliers, dont les exportations doivent être ramenées entre 30 et 35 millions de tonnes (19 millions de tonnes de mazout, 17 millions de tonnes de gasoil et 1,7 million de tonnes d'essence).

L'analyse du potentiel d'exportation de produits de base de l'URSS montre qu'en 1990, une part considérable de la production de combustibles et de matières premières a été exportée (les chiffres entre parenthèses correspondent à 1989) : pétrole - 17,7 % (21 %), gasoil - 17,2 % (18,6 %), mazout - 12,1 % (13,8 %), gaz naturel - 14,5 % (12,7 %), minerai de fer - 10,5 % (12,2 %), chrome - 15,9 % (19,7 %), laminés de métaux ferreux - 6,4 % (7,2 %), engrais phosphatés - 27,5 % (28,8 %), engrais azotés - 17,1 % (19 %), bois d'oeuvre - 7 % (6,5 %), bois scié - 7 % (7,9 %), contreplaqué - 10,9 % (13,7 %).

En 1990, la part des importations dans la consommation de matières premières et de produits alimentaires était la suivante (en pourcentage du volume total de la consommation physique, les chiffres entre parenthèses correspondant à 1989) : blé (à l'exclusion du gruau) - 13,2 % (15,5 %), dont maïs - 46,6 % (40,4 %), thé - 41,1 % (35 %), dont 29,2 % (26,9 %) en provenance de pays en développement, médicaments - 30,1 % (28,2 %), dont 3,2 % (2,8 %) en provenance de pays en développement, savon - 25,8 % (18,5 %), dont 16,7 % (11,1 %) en provenance de pays en développement, tabac brut - 12,6 % (13,3 %), dont 6,1 % (3,9 %) en provenance de pays en développement, graisses végétales - 14 % (25,6 %), dont 11,9 % (21,7 %) en provenance de pays en développement, graisses animales - 14,3 % (12,6 %), viande - 8,6 % (5,1 %), produits phytosanitaires - 23,1 % (26,7 %), soude - 13,3 % (10,4 %), soude caustique - 6,6 % (7 %), tuyaux en acier - 8,3 % (14,7 %), y compris pour le pétrole - 10,6 % (17,8 %), dont 2,5 % (3 %) en provenance de pays en développement, laminés de métaux ferreux - 2,6 % (3,6 %), dont 0,1 % (0,1 %) en provenance de pays en développement.

Il est clair que l'accroissement rapide, en temps de crise, des besoins de l'URSS, de ses républiques et de ses régions en produits de base importés, notamment en denrées alimentaires de première nécessité, est loin d'être compensé par les recettes tirées des exportations traditionnelles de combustibles et de matières premières, nonobstant l'accroissement spectaculaire des exportations d'aluminium, de cuivre, de nickel, d'autres métaux non ferreux, rares et précieux, de diamants, de minerai d'uranium et d'isotopes. La reconversion de l'industrie militaire permet d'élargir peu à peu la gamme des produits de base exportés, à laquelle s'ajoutent désormais des ressources devenues "excédentaires" ainsi que des matériaux modernes, notamment des composites.

Toutefois, la structure des exportations soviétiques d'énergie, de métaux, de produits chimiques et de bois demeure assez rigide, en raison du faible degré de transformation des matières premières et, partant, de la faible proportion de produits à forte valeur ajoutée. En outre, la qualité des produits de base exportés, même s'ils sont homogènes, est souvent

inférieure à celle des produits normalisés de même type vendus sur le marché mondial, et le manque de compétitivité qui en découle prive le pays d'importantes recettes en devises.

C'est seulement sur la base de la division internationale du travail dans le secteur des produits de base et de l'importation de capital étranger que pourra s'engager la transformation radicale et autonome des secteurs de pointe de notre économie et que celle-ci pourra s'ouvrir largement sur le marché mondial, avec une technologie et des matériels compétitifs, des produits de haute technicité et une large gamme de services. Cela résoudra le problème des combustibles et des produits de base qui entrave le développement de nos relations économiques avec l'étranger. L'optimisation de ces relations, qui est un objectif stratégique, dépend avant tout de l'énorme potentiel des secteurs de base, dans la mesure où il permet de surmonter le handicap des produits de base, en faisant une plus large place, dans les exportations, aux produits ayant subi une transformation poussée et complexe. Cela résoudra aussi un autre aspect du problème, en encourageant le développement d'industries de haute technologie, compétitives et orientées vers le remplacement des importations.

Cela ne signifie pas cependant qu'après la stabilisation de l'économie, les produits de base dont l'URSS a besoin et qu'elle ne peut produire dans de bonnes conditions, soit en raison de l'insuffisance des réserves (étain, bauxite, etc.), soit pour des raisons climatiques (caoutchouc, jute, café, cacao, certains oléagineux), ne seront pas importés en quantités croissantes, notamment en provenance des pays en développement. Même pendant la crise, en 1990, la valeur totale des importations de l'URSS, en particulier des importations de denrées tropicales, a été de 859 millions de roubles. Le thé en représentait 49 %, les graisses végétales alimentaires 18 %, le café 17 %, le cacao et le sucre 8 %. L'Inde est le principal fournisseur de thé et de café de l'Union soviétique, avec 126 000 tonnes de thé et 49 000 tonnes de café, soit plus de 50 % des importations totales de ces produits. En 1990, le Brésil et la Thaïlande étaient ses deux principaux fournisseurs de sucre parmi les pays en développement, leur part étant respectivement de 50 % (124 000 tonnes) et 35 % (86 000 tonnes), ce qui ne représente que 3 % et 2 % du total des importations de sucre de l'URSS. Plus de la moitié du cacao importé vient de Côte d'Ivoire, le reste provenant du Ghana (25 %), du Brésil (10 %) et du Nigéria. Les graisses végétales d'origine tropicale sont importées d'Indonésie, de Malaisie et des Philippines (32 % du total). L'Argentine et le Brésil ont aussi fourni de l'huile de tournesol, de soja et de lin, représentant 38 % des importations totales de graisses végétales. En 1990, l'URSS a importé 126 000 m³ de billes de bois précieux provenant notamment du Congo, du Cameroun et de la Côte d'Ivoire, près de 55 000 tonnes de coton-fibres (de République populaire de Chine, d'Égypte, de Syrie et d'Afghanistan) et plus de 33 000 tonnes de jute, dont 25 000 tonnes environ en provenance du Bangladesh.

A la fois en tant qu'exportateur de produits de base et en tant que gros importateur de certains d'entre eux, l'URSS attache beaucoup d'importance à la stabilisation des marchés mondiaux, afin de protéger producteurs et exportateurs contre les effets préjudiciables de leurs fluctuations conjoncturelles. Cette position rejoint bien souvent l'aspiration des pays en développement à des relations commerciales stables dans le secteur

des produits de base, aspiration d'autant plus grande que la dette extérieure de ces pays, qui s'élève à 1 300 milliards de dollars, constitue pour eux un fardeau insupportable, dont le service absorbait, à la fin des années 80, le tiers et près de la moitié des recettes d'exportation des pays d'Afrique et d'Amérique latine, et la quasi-totalité des recettes qu'ils tirent de l'exportation de produits de base autres que les combustibles. D'après les estimations de l'ONUDI, les pays en développement ne transforment que 30 % de leurs produits de base (autres que le pétrole) et aucun changement n'est en vue.

C'est pourquoi le problème de l'"accumulation" de ressources en devises dans ce secteur, problème commun à de nombreux pays en développement, touche aussi l'URSS de près. Il s'agit en effet de savoir comment profiter au mieux des possibilités qu'offre ce secteur, de l'économie, à des fins de restructuration et de développement et par quels moyens élargir l'accès aux techniques modernes de transformation des produits de base, assurer leur importation et leur mise en oeuvre et diversifier l'économie, notamment dans la perspective d'une plus grande autosuffisance et de la substitution de productions locales aux importations.

Mais pour atteindre ces objectifs stratégiques, il faut que l'environnement économique international soit favorable, notamment que les marchés mondiaux des produits de base fonctionnent normalement et que les conditions du commerce international de ces produits soient stables et prévisibles. Les processus positifs en cours au sein de la CNUCED dans le cadre de l'application du "programme intégré pour les produits de base", en particulier dans le cadre du deuxième compte du Fonds commun, recevront alors une nouvelle impulsion.

Le soutien des pays en développement par l'Union soviétique demeure un facteur important du remodelage des relations économiques internationales sur une base équitable et démocratique. Il ne s'agit pas seulement des négociations menées dans le cadre des organisations économiques internationales. Il s'agit aussi des nombreuses entreprises construites, en construction ou prévues dans les pays en développement, avec l'assistance technique de l'URSS. Au 1er janvier 1991, sur 5 124 installations de ce type, 3 643 étaient en exploitation, dont 1 516 et 903, respectivement, dans des pays en développement. Sur ce nombre, il y avait 90 installations dans le secteur de l'électricité, 61 dans celui de la minoterie, 46 dans les constructions mécaniques, 39 dans l'industrie alimentaire, 21 dans la sidérurgie, 17 dans le secteur des houillères, 10 dans celui du raffinage du pétrole, 10 autres dans la métallurgie des métaux non ferreux et 10 dans l'industrie légère, 8 dans la pétrochimie, 101 dans l'agriculture, 116 dans les transports et 217 dans les secteurs de l'éducation, de la santé et de la culture. En Algérie, par exemple, sur 121 installations qu'il a été convenu de construire, 71 ont été mises en service, dont 27 dans le secteur industriel. En Angola, leur nombre est respectivement de 60 et 15, en Afghanistan de 233, 124 et 30, en Guinée de 40, 29 et 11, en Egypte de 110, 97 et 38, en Inde de 103, 62 et 44, en Iraq de 96, 77 et 40, en Iran de 122, 93 et 70, au Cambodge de 41, 27 et 6, au Congo de 22, 12 et 2, au Laos de 38, 29 et 7, au Mozambique de 43, 8 et 1, au Nigéria de 10, 3 et 1, au Pakistan de 14, 10 et 4, en Syrie de 82, 48 et 22, en Turquie de 15, 12 et 10 et en Ethiopie de 10, 9 et 5. Les installations construites avec l'assistance

technique de l'URSS qui ont été mises en exploitation dans les pays en développement produisent 5 millions de tonnes de charbon, 13 millions de tonnes de minerai de fer, 14 millions de tonnes de coke, 16 millions de tonnes de fonte, 16 millions de tonnes d'acier, 13 millions de tonnes de laminés et 23 millions de tonnes de pétrole raffiné; les centrales électriques ont une puissance de 11 millions de kW.

C'est pourquoi, en remboursement de ses créances sur plusieurs pays en développement, l'Union soviétique importe des combustibles et des produits de base; cette tendance pourrait se développer davantage avec le renforcement de l'assistance technique et sa réorientation vers la création de coentreprises dans le secteur des produits de base dans les pays et avec les entreprises qui sont les partenaires commerciaux de l'URSS et de ses républiques fédérées.

La condition stratégique essentielle de l'optimisation du commerce des combustibles et des produits de base de l'URSS réside dans la réforme des prix de ces produits et dans l'abandon progressif des prix artificiellement bas pour faire en sorte que la part de ces produits dans les échanges et leurs prix intérieurs soient davantage conformes aux paramètres du marché mondial. L'effet économique de ce processus s'amplifiera à mesure que se réglera le problème de la convertibilité du rouble.

La faiblesse des prix intérieurs des combustibles et des produits de base en URSS par rapport aux niveaux mondiaux de ces dernières décennies a faussé les critères d'efficacité des exportations de ces produits, en encourageant avant tout la vente de produits primaires non transformés. Par exemple, en 1989, l'exportation de 32,2 millions de tonnes de minerai de fer a rapporté 399,6 millions de roubles sur la base des prix à l'exportation, ce qui équivalait, aux prix de gros intérieurs, à 414,2 millions de roubles, de sorte que, compte tenu des frais généraux, la rentabilité économique de ces exportations était de 96 %. Pour d'autres produits d'exportation, cet indicateur s'est établi comme suit : hélium, 870 %; pétrole, 331 %; gasoil, 174 %; fioul domestique, 153 %; minerai de chrome, 245 %; fonte, 86 %; ferraille, 139 %; laminés, 160 %; nickel, 189 %; aluminium, 140 %; palladium, 248 %; platine, 179 %; engrais potassiques, 131 %; engrais azotés, 67 %; bois rond, 59 %; sciages, 56 %; coton-fibres, 66 %.

La rentabilité économique des importations de produits de base est calculée de la même façon. Par exemple, en 1989, l'importation de 1,6 million de tonnes d'alumine a coûté 472,5 millions de roubles sur la base des prix à l'importation, ce qui équivalait à 273 millions de roubles sur la base des prix de gros intérieurs, soit une rentabilité économique de 58 %, alors que celle-ci était de 340 % pour l'étain, de 732 % pour le jute, de 1 265 % pour le sisal, de 136 % pour le froment, de 707 % pour le café, de 724 % pour le cacao en fèves, de 307 % pour le thé, de 229 % pour les clous de girofle et de 289 % pour le piment.

En 1990, une tonne de pétrole soviétique se vendait encore 90 roubles en moyenne, sur le marché mondial, alors que son prix de gros était de 30 roubles, ce qui assurait à l'Etat un superbénéfice mais, pour beaucoup d'autres produits de base importés, l'Etat devait au contraire verser des subventions. Ainsi, le prix à l'importation des tubes soudés à l'arc était

de 829 roubles la tonne, alors que l'utilisateur les achetait 260 roubles la tonne; de même, pour l'acier de construction en tôles, les prix étaient de 907 et 378 roubles la tonne. Rien que pour les produits laminés, les subventions à l'achat se sont élevées, en 1990, à 1 milliard de roubles.

De plus, il a fallu modifier le cours officiel du rouble par rapport aux autres monnaies, car il ne reflétait plus son pouvoir d'achat réel. Le taux de change a donc été fixé à 1,8 rouble pour 1 dollar, ce qui signifie que la valeur du rouble a été divisée par 3. Le 1er janvier 1991, les prix de gros de nombreux produits de base ont été multipliés par 1,5 ou 2. Il reste que la non-convertibilité du rouble et sa dévaluation progressive faussent l'échange, non seulement sur le marché intérieur, mais bien plus encore, sur les marchés d'exportation.

Les prix des marchandises ont commencé à être calculés sur la base de leur valeur réelle à l'importation et à l'exportation et du cours commercial du rouble. Il en est résulté des conditions plus favorables pour les fournisseurs de biens d'exportation, mais les prix à l'importation ont augmenté. Les exportateurs de produits de base ont commencé à réaliser des superbénéfices indépendamment des résultats de leur activité économique. Ainsi, la valeur à l'exportation d'une tonne de pétrole était de 315 roubles, alors que son prix de gros était de 70 roubles. De même, pour la houille, le prix à l'exportation et le prix de gros étaient, respectivement, de 82 et 52 roubles, pour le bois d'oeuvre, de 97 et 51 roubles, et pour les sciages, de 240 et 154 roubles. Les superbénéfices des entreprises exportatrices sont épongés, du moins en partie, par des taxes à l'exportation, dont le taux est fixé sur la base de la valeur à l'exportation des marchandises, calculée en roubles selon le cours commercial. Les montants restant après paiement des taxes viennent s'ajouter au bénéfice global des entreprises. En 1991, les taux des taxes à l'exportation dans les transactions commerciales avec l'étranger sont les suivants : pétrole, essence et gaz - 40 %; kérosène, mazout, carburacteur et gasoil, huiles et lubrifiants - 35 %; minerais de métaux ferreux et non ferreux - 30 %; fonte et pièces de fonderie, lingots d'acier - 25 %; laminés de métaux ferreux, tubes, ferronnerie - 20 %; ferraille et déchets de métaux ferreux, ouvrages en métaux ferreux - 50 %; métaux non ferreux, alliages, concentrés, laminés et ouvrages en métaux non ferreux, ferraille et déchets de ces métaux - 45 %; houille cokéfiante, minéraux non métallifères - 30 %; houille et lignite, ferro-alliages - 5 %; matériaux de construction - 30 %; bichromate de sodium, sulfate de nickel, oxydes, protoxydes et peroxydes inorganiques, acétone, xylène - 35 %; benzène, styrène, matières premières pour filatures, sulfure de carbone - 25 %; sels organiques et inorganiques, caoutchouc, carbone commercial - 15 %; engrais potassiques - 10 %; bois rond - 10 %; sciages - 15 %; contre-plaqué, papier, carton, cellulose - 25 %.

Une taxe à l'importation a également été instituée. Son taux est de 20 % sur le lait en poudre, de 30 % sur le tulle, de 500 % sur le thé emballé et de 1 000 % sur les cigarettes américaines.

Prix de gros moyens des principaux métaux non ferreux en URSS

Métaux	Ministère de la métallurgie de l'URSS		Bourse des métaux de Londres et marché "libre" en Europe occidentale			
	1990 roubles/tonne	1991	1990		1991 1/	
			dollars/tonne	roubles/tonne	dollars/tonne	roubles/tonne
Aluminium	827	1 461	1 640 2/	957	1 516 2/	2 536
Cuivre	1 157	1 798	2 670	1 561	2 449	4 097
Nickel	4 154	6 070	8 894 2/	5 199	8 578 2/	14 349
Zinc	820	1 499	1 520	889	1 207	2 019
Plomb	905	1 499	811 2/	474	601 2/	1 005
Magnésium	1 150	1 867	3 594	2 156	3 594	6 012
Antimoine	3 505	4 346	1 702	926	1 725	2 898
Mercure	24 100	31 280	6 111	3 587	4 384	7 334
Etain	21 319	50 306	6 200 2/	3 628	5 623 2/	9 406
Cobalt	21 162	35 454	21 935	12 719	35 197	58 878
Cadmium	10 000	11 000	7 366	4 350	6 325	10 580
Sélénium	21 000	21 000	11 962	7 005	11 243	18 807
Bismuth	25 000	25 000	7 345	4 315	6 283	10 510
Indium	370 000	370 000	233 000	136 000	233 000	390 000

1/ Situation en février 1991

2/ Cours à la Bourse des métaux de Londres

Autre élément de la réglementation du commerce extérieur, le décret présidentiel sur la procédure spéciale d'utilisation des ressources en devises en 1991 impose à toutes les entreprises, à l'exception des coentreprises, de rétrocéder 40 % de leurs recettes en devises à la Banque des relations économiques extérieures de l'URSS, au cours commercial du rouble. Les entreprises versent ensuite le reliquat à leurs fonds en devises, dans les proportions fixées, le reste allant aux fonds en devises de l'Union et des républiques et aux budgets locaux. Le pourcentage versé aux fonds en devises varie selon les produits, en fonction de leur degré d'ouvraison. Il est fixé à 35 % pour les produits pétroliers, à 40 % pour le charbon, à 20 % pour le gaz et l'énergie électrique, à 30 % pour les métaux ferreux et non ferreux et à 25 % pour les produits chimiques.

Lors de la session élargie du Cabinet ministériel, le 15 mai 1991, consacré à l'examen du programme gouvernemental anticrise présenté par le Premier Ministre, M. Pavlov, le Président, M. Gorbatchev, a déclaré, sous la pression des dirigeants des républiques : "Dès demain, je signerai la décision annulant le décret, mais indiquez-moi d'autres moyens de couvrir notre dette extérieure." A cette même réunion, il a été convenu de laisser en grande partie aux républiques le soin de contingenter les exportations et de délivrer des licences, sauf pour 18 à 20 produits. Il est envisagé de réviser aussi le décret présidentiel interdisant les opérations de troc en 1991, principalement en raison des sévères critiques formulées à son sujet par le Premier Ministre de la RSFSR, M. Silaev. Les nouveaux prix de gros des produits de base et la réglementation douanière et monétaire régissant les flux d'exportation et d'importation de ces produits devraient permettre d'économiser des ressources et d'encourager les réformes structurelles dans le pays. Ces mesures économiques et les perfectionnements qui leur seront apportés ultérieurement contribueront à l'intégration plus harmonieuse et plus étroite du secteur des minéraux et des produits de base dans la division internationale du travail, et faciliteront le passage de l'Union soviétique à l'économie de marché, sur la base de la diversité des formes de propriété et de l'importation active de capitaux étrangers et de compétences gestionnaires en vue d'accroître le bien-être de la population et sa sécurité tant sur le plan économique que sur le plan écologique.

Annexe IV

CONVIENT-IL ENCORE DE FAIRE DES PRODUITS DE BASE
LE MOTEUR DE LA CROISSANCE ?

Communication de M. Mikhail PANKIN,
Chef du Groupe de l'économie internationale
au Département international du Comité central
du Parti communiste de l'Union soviétique

1. Le fait même de poser cette question dans le cadre de la CNUCED est, en soi, tout à fait remarquable. On observe partout aujourd'hui une tendance de plus en plus marquée à considérer nombre de choses habituelles du point de vue de réalités nouvelles. En ce sens, la CNUCED ne saurait constituer une exception. Depuis la trentaine d'années qu'elle existe, bien des choses ont changé, aussi bien dans le monde que dans les pays en développement et dans le domaine du commerce et du développement. C'est précisément sous cet angle qu'il conviendrait d'examiner également ce qu'il en est du secteur des produits de base dans les pays en développement, de sa place et de son rôle dans les processus actuels de croissance économique.
2. Le secteur des produits de base, c'est-à-dire l'agriculture et l'industrie extractive (le pétrole n'est pas pris en compte, ni ici ni dans la suite de cette étude) a conservé pendant la majeure partie du XXe siècle le rôle de moteur essentiel de la vie économique de l'immense majorité des pays en développement. C'est ainsi qu'au début des années 60, ce secteur occupait jusqu'aux trois quarts de l'ensemble de la main-d'oeuvre, représentait jusqu'à la moitié du produit intérieur brut et procurait plus de 50 % des recettes d'exportation de ces pays. Par ailleurs, il y avait également dans le même temps, un groupe de pays en développement dans l'économie desquels la production et l'exportation de produits de base jouaient un rôle relativement secondaire (pays exportateurs de pétrole, Hong Kong).
3. Il est difficile d'évaluer quelle a été, au cours des décennies passées, la contribution du commerce des produits de base à la croissance économique des pays en développement. D'une part, il est bien connu que l'agriculture, prise dans son ensemble, a invariablement connu des taux de croissance peu élevés, même si, en fin de compte, les exportations de produits agricoles se sont distinguées par un dynamisme accru. D'autre part, le développement de l'industrie, des transports, du commerce, ainsi que de l'ensemble de la sphère des services, c'est-à-dire des secteurs dynamiques de l'économie des pays en développement, a été en grande partie lié à la consommation et à la commercialisation de la production agricole, notamment des produits primaires, ainsi qu'à la satisfaction de la demande de biens et de services émanant du secteur agraire. L'exportation de produits de base a toujours été un important stimulant de la croissance économique. En règle générale, de bons taux annuels moyens de croissance économique ont coïncidé dans le temps avec des taux élevés de croissance des exportations de produits de base (dans les années 70, par exemple) et, inversement, le ralentissement de la croissance économique est habituellement allé de pair avec des taux peu élevés de croissance des exportations de ce type (dans les années 80, par exemple).

4. Si l'on veut, il ressort donc de la situation actuelle des pays dits "du tiers monde" que les produits de base perdent de leur importance en tant que moteur universel de la croissance et doivent dorénavant être considérés en fonction d'un certain nombre de circonstances nouvelles.

5. Le nombre de pays dont le développement économique n'est pas essentiellement tributaire de la production et des exportations de produits de base s'est considérablement accru. C'est avant tout le cas de 20 pays exportateurs de pétrole et de 7 pays exportateurs d'articles manufacturés. On pourrait leur ajouter une dizaine de pays où la part des industries de transformation dans le PNB dépasse celle de l'agriculture et de l'industrie extractive prises ensemble et un nombre à peu près aussi grand de pays où ces parts sont approximativement équivalentes. A la fin des années 80, le secteur des produits de base ne peut donc plus être qualifié de moteur essentiel du développement économique dans une quarantaine de pays en développement.

6. Dans la conjoncture actuelle, le rôle des exportations de produits de base dans la croissance doit être évalué compte tenu du fait que leur part dans l'ensemble des exportations des pays en développement qui ne sont pas avant tout des exportateurs de pétrole et de produits industriels est passée de 81 % en 1968 à 49 % en 1988.

7. De plus, à l'heure où les pays en développement connaissent un endettement extérieur extrêmement lourd, l'influence des exportations de produits de base sur la croissance économique est considérablement affaiblie par la nécessité d'affecter au remboursement des dettes une part - quand ce n'est pas la majeure partie - du produit en devises de ces exportations. Voilà qui ne peut que diminuer l'action de celles-ci sur les mécanismes de croissance de l'économie nationale.

8. L'ampleur des importations de produits de base dans les pays en développement constitue un élément nouveau important et celles-ci ne cessent de croître. En 1988, elles représentaient 20 % des importations mondiales totales de produits de base, contre 14 % en 1970. De nos jours, les pays en développement achètent sur les marchés mondiaux autant de produits de base et de denrées alimentaires que les Etats-Unis et le Japon pris ensemble. Bien plus : les dépenses d'importation de produits de base des pays en développement dépassaient, à la fin des années 80, 80 % du total de leurs exportations de produits de cette catégorie, alors qu'elles n'en représentaient que 48 % en 1968. Il semblerait que les pays de ce groupe - d'exportateurs nets qu'ils étaient - soient en passe de devenir des importateurs nets de produits de base. A la fin de la décennie passée, 51 pays en développement l'étaient déjà (contre 32 en 1970). Chez douze d'entre eux, les importations de produits de base dépassaient de plusieurs fois les exportations (en 1970, cinq pays seulement étaient dans cette situation); dans six pays, cette différence était évaluée à 1 milliard de dollars et plus.

9. Cette tendance modifie considérablement l'idée que l'on peut se faire du rôle des produits de base dans les processus de croissance économique. C'est ainsi par exemple que la façon d'envisager la politique des prix des produits de base sur les marchés mondiaux n'est plus à sens unique. Traditionnellement, les hausses ou les baisses des cours des produits de base étaient évaluées du point de vue des intérêts des pays en développement exportateurs de

ces produits, qu'il s'agisse de fluctuations conjoncturelles ou de tendances à long terme. Aujourd'hui, cela paraît insuffisant. Désormais, la question se pose aussi, avec presque autant d'acuité, des intérêts des pays en développement importateurs de produits de base. On peut dire, en somme, qu'une hausse générale des cours des produits de base aura dorénavant pour effet de stimuler la croissance dans certains pays en développement, tandis que, chez d'autres, elle la freinera. On voit ainsi se répéter un phénomène bien connu dans le commerce mondial du pétrole.

10. Certes, pour la grande majorité des pays en développement - et avant tout pour les 55 pays que la CNUCED a classés au nombre des pays essentiellement exportateurs de produits de base - c'est le commerce des produits de base qui, comme par le passé, reste l'élément essentiel de la croissance. Cependant, même dans ces pays, on peut observer les mutations évoquées ci-dessus.

De plus, le bilan économique de ces pays au cours des décennies passées donne à réfléchir. D'après les données du Fonds monétaire international, c'est dans les pays exportateurs de produits de base (la classification du FMI correspond à 60 % à la liste établie par la CNUCED) que, pendant les années 70-80, les taux de croissance du PNB ont été les plus faibles, le taux d'épargne le plus bas et les taux d'inflation les plus élevés par rapport aux autres groupes de pays en développement (pays exportateurs de pétrole, de produits industriels, ou de services, pays bénéficiaires de transferts privés et pays ayant une base d'exportations diversifiée).

En d'autres termes, il semble aujourd'hui impossible d'apporter une réponse univoque à la question posée dans le titre de la présente communication. La différenciation des pays en développement réduit toujours plus les possibilités de généralisation et amène de plus en plus souvent à recourir à des concepts qui, dans le meilleur des cas, ne valent que pour certains groupes de pays.

Evaluation complète des ressources agricoles et minérales potentielles en tant que prémisses à l'élaboration de stratégies du développement

11. Indépendamment du rôle que le secteur des produits de base joue dans la croissance économique de tel ou tel pays en développement, le fait qu'un pays dispose de plus ou moins de produits de base détermine encore dans une grande mesure les options de développement qui s'offrent à lui, et donc ses stratégies.

12. En ce qui concerne les ressources agricoles, il importe de tenir compte des possibilités de mise en culture de nouvelles masses de biens fonciers (qui, selon certaines évaluations, représentent jusqu'à 25 % des surfaces actuellement exploitées), ainsi que des possibilités de remédier à la pénurie croissante de ressources en eau. En même temps, dans l'évaluation de la base de ressources en produits agro-alimentaires, il est de plus en plus important de tenir compte des possibilités d'utilisation par les pays en développement des richesses halieutiques des océans et des eaux intérieures.

13. En ce qui concerne les ressources minérales, il faut avant tout noter ici qu'elles n'ont pas été suffisamment étudiées. On estime que, dans le meilleur des cas, les relevés topographiques couvrent de 15 à 20 % du territoire

des pays en développement dont une petite portion seulement a fait l'objet d'études géologiques proprement dites. Il est difficile de procéder à une évaluation plus complète des ressources minérales potentielles, vu le manque d'intérêt des investisseurs étrangers. Dans les années 70, par exemple, on a observé une réduction du volume des activités onéreuses de prospection menées par les sociétés minières transnationales dans les pays en développement. Ainsi, alors qu'au début des années 60 les grands consortiums miniers d'Europe occidentale affectaient aux pays en développement jusqu'à 60 % des moyens qu'ils consacraient à la prospection, au milieu des années 70 ils n'en utilisaient plus que 15 %. Dans les années 80, cette tendance s'est poursuivie, quoique pour d'autres raisons. Selon les chiffres du Centre des Nations Unies sur les sociétés transnationales, les investissements des sociétés transnationales au cours des dix dernières années se sont concentrés (jusqu'à 85 %) sur 18 pays en développement, pour la plupart des pays exportateurs de pétrole et de produits industriels. Pour les années 90, on ne voit pas se dessiner une évolution différente. Pourtant, sans un apport durable de capitaux étrangers dans cette branche, accompagné d'un transfert de technologie et de savoir-faire, les pays en développement resteront tout simplement dans l'impossibilité de réaliser les gros travaux de prospection de gisements de minéraux utiles et de procéder ainsi à une évaluation plus complète de leurs ressources minérales.

14. En évaluant les ressources potentielles en produits de base pour mettre au point des stratégies de développement, l'on poursuit d'ordinaire un double objectif : renforcer la base d'exportations et satisfaire la demande intérieure de produits de base. Ce sont généralement les considérations de consommation intérieure qui dominent lors de l'évaluation des ressources en produits alimentaires. Il est peu probable que l'on constate par la suite des changements dans ce domaine étant donné que le problème du ravitaillement est toujours aussi aigu dans une bonne partie du "tiers monde". Quant à l'évaluation des ressources potentielles en produits de base industriels (d'origine agricole et minérale), elle était en général essentiellement considérée en fonction de la nécessité de renforcer la base d'exportations. A l'avenir, il n'en sera vraisemblablement plus tout à fait ainsi.

Tout d'abord, on constate une croissance régulière de la demande de produits de base dans l'industrie des pays en développement eux-mêmes. Cela se voit, en particulier, au fait que, comme on l'a dit ci-dessus, les importations de produits de base dans ces pays ont augmenté. La part des produits primaires industriels produits par les pays en développement qui sont consommés par leurs industries nationales croît régulièrement. Cela vaut pour le coton, le caoutchouc, les bois tropicaux, les minerais métallifères, les phosphates, etc.

Par ailleurs, la nécessité d'élargir la base d'exportations sera, à l'avenir, moins évidente. Le marasme des prix des produits de base - héritage des années 80 - persiste sur les marchés mondiaux. Dans le cas de nombreux produits, la surproduction est chronique et les stocks surabondants. A moyen terme, la demande de produits de base ne devrait pas augmenter, du fait de la stagnation économique des pays occidentaux industrialisés et de la crise économique profonde que traversent les pays d'Europe orientale et l'Union soviétique.

15. Il est un facteur qui continue à jouer un rôle constant, et c'est la diminution de la consommation de produits de base naturels par unité produite, qui découle du progrès scientifique et technique, ainsi que la modification du caractère et du volume de la demande de produits de base liée aux restructurations de l'industrie. Certes, d'après le secrétariat de la CNUCED, les perspectives qui s'offrent dans ce domaine sont aujourd'hui moins défavorables qu'il y a quelque temps. On a vu apparaître, en particulier, plusieurs facteurs nouveaux (mode, répartition par âges de la population, exigences en matière de protection de la santé et de l'environnement) qui, en fin de compte, peuvent stimuler la demande de produits naturels dans les pays industrialisés.

16. En même temps, la révolution scientifique et technique s'accélère, et ses effets sur la production et les structures profondes de la société se font de plus en plus sentir. On voit se développer dans le monde le sentiment que les années 90 peuvent ouvrir la voie à une civilisation mondiale qualitativement nouvelle. La révolution informatique, pour reprendre les termes de Ronald Reagan, nous fait passer de l'économie de la révolution industrielle, qui se heurtait encore aux limites des ressources physiques de la terre, à une "économie de la pensée" encore inconnue. A cet égard, d'aucuns vont déjà jusqu'à avancer que, dans la production, l'information supplantera, et remplacera même en fin de compte les ressources. On voit apparaître des exemples concrets d'une telle évolution, vers laquelle tend, notamment le développement de la biotechnologie, des matériaux nouveaux, etc.

A cela s'ajoute la croissance de la menace écologique mondiale, laquelle a notamment pour effet de corriger radicalement nos conceptions habituelles sur les limites de l'industrialisation traditionnelle et a donc des retombées directes sur l'avenir du secteur des produits de base.

17. Tous ces facteurs compliquent considérablement la mise au point des stratégies de développement des pays du "tiers monde" pour les années 90. En particulier, la question se pose de savoir dans quelle mesure il est justifié de faire reposer ces stratégies sur l'utilisation de quantités toujours plus importantes de produits primaires industriels dans le processus de croissance économique. C'est en fonction des facteurs exposés ci-dessus qu'il faut envisager l'évaluation des ressources potentielles en produits de base des pays en développement dans le contexte de leurs stratégies de développement.

Problèmes, découlant des possibilités limitées de diversification,
et obstacles rencontrés par les nouveaux venus du fait
de la structure de l'industrie et du marché

18. Dans ses diverses manifestations, la politique de diversification a acquis ces dernières décennies un caractère universel et irréversible dans les pays en développement. On en perçoit déjà les résultats dans les changements apportés aussi bien à l'économie intérieure qu'aux relations commerciales extérieures de ces pays.

C'est ainsi que, selon les données de l'ONUDI, la valeur ajoutée créée par les industries de transformation des pays en développement représentait en tout, au milieu des années 80 (en 1986), près de 60 % de ce qu'elle était

aux Etats-Unis et égalait presque celle du Japon. Les statistiques de la CNUCED montrent elles aussi que la part de la production industrielle dans les exportations des pays en développement (non compris les exportations de combustibles) est passée de 16 % en 1965 à 69 % en 1987. Il semble aussi qu'il y ait eu une certaine diversification horizontale, même si les données statistiques dont on dispose ne permettent pas d'observer aussi facilement ce processus. Quoi qu'il en soit, l'apparition de nouveaux exportateurs sur les marchés de produits de base n'a eu en règle générale qu'une importance secondaire, même si, dans certains cas (par exemple pour ce qui est du cacao de Malaisie), elle a entraîné des modifications sensibles dans les rapports de force entre les exportateurs.

19. Les processus de diversification se heurtent à de nombreuses difficultés. Sur le plan interne, on note en particulier le développement insuffisant des infrastructures nécessaires, la pénurie (voire l'absence) de cadres qualifiés, le retard technologique et l'absence de techniques de pointe, ainsi que le manque aigu de ressources financières. A cela s'ajoutent, sur le plan extérieur, la transnationalisation du système de production, de commercialisation et de distribution, les barrières auxquelles se heurte le commerce des produits transformés et des produits finis, ainsi que les graves pénuries de devises que connaissent les pays en développement et qui sont liées à leur endettement.

20. A l'exception peut-être des conséquences de la dette et des récents phénomènes de transnationalisation, ces difficultés sont en un certain sens traditionnelles dans les pays en développement. Dès les premières années de son existence, la CNUCED s'en est préoccupée. Si, en dépit de cela, les processus de diversification se sont développés avec assez de dynamisme, on peut supposer que c'est parce que ces difficultés n'ont pas constitué des obstacles insurmontables à la diversification. Certes, sur ce point aussi, la situation a varié d'un groupe de pays à l'autre.

On ne manquera pas par exemple de s'intéresser aux résultats des pays qui se sont engagés sur la voie de la diversification pour cesser d'être tributaires des produits de base, à savoir les pays nouvellement industrialisés, ainsi que de ceux qui ont participé à des opérations "hors frontières" avec l'Occident. C'est dans les pays dotés d'un marché intérieur au potentiel suffisant et qui ont surtout orienté sur ce marché leur nouvelle industrie de transformation des produits de base (importés ou produits sur place) que la diversification verticale a eu l'effet le plus sensible. En ce qui concerne la diversification horizontale, elle a bénéficié de nouveaux stimulants là où elle a permis de résoudre le problème du remplacement de produits de base importés en quantité croissante. On peut penser que tous ces facteurs continueront, dans un avenir prévisible, à jouer un rôle et à stimuler encore les processus de diversification.

21. Il est vrai que la question de l'effet final de la diversification verticale du point de vue de la croissance économique est loin d'être éclaircie. Cette diversification, on le sait, s'est développée dans le cadre d'une politique de remplacement des importations et, dans une grande mesure, "en serre". De ce fait, les limites de l'inefficacité acceptable dans un premier temps ont souvent été dépassées, et nombre d'entreprises se sont révélées incapables de voler de leurs propres ailes, même de nombreuses années

après leur création. En conséquence, le rendement des industries de transformation des pays en développement est souvent faible. Ces industries peu rentables pèsent lourd sur l'économie de ces pays et absorbent une part considérable de leur budget et de leurs devises.

22. De nouveaux problèmes de diversification dans les pays en développement se posent aussi du fait de l'internationalisation croissante de la production. L'extension de systèmes de production transnationaux ayant une production unique au niveau international est devenue un signe des temps. Ces systèmes, fondés sur la collaboration d'entreprises situées dans divers pays, deviennent des éléments fondamentaux de la division mondiale du travail. Dès lors se pose aux pays en développement le problème du choix des meilleurs modèles de diversification leur permettant de s'adapter aux nouvelles formes de production internationale. Le problème est d'autant plus compliqué que le pas de géant que représente le passage de l'ère mécanique à l'ère de l'électronique entraîne une érosion du principal avantage concurrentiel du "tiers monde" sur les marchés d'exportation de produits industriels, à savoir le faible coût de sa main-d'oeuvre. D'autre part, les économies du Sud et du Nord risquent, pour des raisons à la fois techniques et économiques, de devenir incompatibles dans la mesure où les caractéristiques des économies de la plupart des pays en développement restent, semble-t-il, en deçà du seuil critique à partir duquel apparaissent les conditions réelles d'une interaction efficace avec les pays les plus développés dans le cadre d'une production internationale unique de plus en plus puissante.

23. Selon le professeur Cheinis, économiste soviétique bien connu, "on voit disparaître de l'économie mondiale les niches à l'abri desquelles il était possible de tirer des avantages sûrs et durables d'une participation à la division internationale du travail sans pour autant avoir à restructurer constamment son économie. En d'autres termes, ce qu'exige l'époque actuelle c'est qu'un grand nombre de pays du 'tiers monde' - et, à terme, la majorité d'entre eux - ajustent au moins certains secteurs de leur économie au processus universel, mettent sur pied des modes de production efficaces répondant aux normes mondiales et recherchent des formes souples de participation à la division internationale du travail".

Problèmes d'accès aux marchés pour les produits primaires et les produits transformés

24. Le problème de l'accès aux marchés des pays qui importent et consomment des produits de base et les produits de leur transformation (il s'agit en premier lieu, bien entendu, des pays industrialisés) ne perd pas de son actualité pour les pays en développement avec les années mais, au contraire, redouble plutôt d'importance.

25. Les tarifs douaniers des pays industrialisés, même s'ils restent inchangés, pèsent de plus en plus lourd sur les pays en développement dans la mesure où, dans les exportations de ces derniers, s'accroît la part des produits finis et semi-finis. Le principe de la progressivité des taux de droit s'applique lorsqu'on passe de produits de base non transformés à des produits finis. L'Amérique latine, par exemple, exporte de nos jours, en valeur, plus de produits dérivés du cacao que de cacao en fèves.

En conséquence, le niveau des droits de douane appliqués à cette partie de ses exportations est passé de 3 à 12-16 % dans les pays de la CEE, de zéro à 2,5-21,5 % au Japon et de zéro à 0,4 % aux Etats-Unis.

26. Les restrictions non tarifaires se sont nettement renforcées pendant les années 80. Selon la Banque mondiale, la part des importations soumises à de telles mesures (essentiellement sous la forme d'une limitation volontaire des exportations et de contingents d'importation) a augmenté de 20 % en Amérique du Nord et dans les Communautés européennes. S'agissant des exportations des pays en développement et selon la CNUCED, la part des produits importés du "tiers monde" soumis par les pays industrialisés à une réglementation non tarifaire est passée de 13,4 à 14,1 % entre 1981 et 1988.

27. Pour les exportations des pays en développement, le subventionnement de la production agricole dans les pays industrialisés reste un obstacle considérable, et la question de la levée des subventions - ou, au moins, d'une réduction importante de celles-ci - reste la pierre de touche des Négociations d'Uruguay.

28. De plus, pour les pays en développement le problème de l'accès aux marchés ne peut pas se réduire à la question des obstacles tarifaires et non tarifaires imposés aux frontières des pays importateurs ni à la politique de subventionnement de la production intérieure chez ces derniers. Il convient d'examiner de ce même point de vue le rôle des structures monopolistiques et oligopolistiques de la partie industrialisée du monde dans la commercialisation et la distribution des produits de base et des produits transformés. Il suffit de rappeler qu'au début des années 80, d'après la CNUCED, les sociétés transnationales contrôlaient, c'est-à-dire tenaient en main, la commercialisation et la distribution des principaux types de produits de base exportés par les pays en développement dans une mesure correspondant, dans l'immense majorité des cas, à 75-90 % de la valeur de leurs exportations.

Certes, il est indéniable que le système utilisé par les sociétés transnationales pour commercialiser et distribuer les produits de base du producteur au consommateur est ce qu'il y a de plus efficace dans les conditions actuelles. Ce qui pose un problème, c'est la "taxe d'utilisation" excessive que doivent acquitter les producteurs de produits de base des pays en développement pour pouvoir bénéficier de ce système. Les pratiques en vigueur dans ce domaine ont été jusqu'à présent peu étudiées. Mais, à en juger d'après certaines évaluations, les revenus que tirent les sociétés transnationales de leurs activités d'intermédiaires sur le marché des produits de base sont souvent bien supérieurs aux recettes provenant de la production de ces produits dans les pays en développement.

29. Peut-on, dans un avenir prévisible, envisager une amélioration de l'accès des produits de base et des produits transformés des pays en développement aux principaux marchés consommateurs et, à partir de là, un accroissement de l'efficacité du secteur des produits de base ainsi que de sa contribution au développement économique du "tiers monde" ?

30. En ce qui concerne les obstacles tarifaires et non tarifaires et les subventions aux produits agricoles, l'essentiel dépend, on le sait, de l'issue des Négociations d'Uruguay et tout pronostic à ce sujet demeure hasardeux. On se contentera de remarquer que, quel que soit le résultat de ces négociations, il est peu probable que le protectionnisme disparaisse pendant les années 90, surtout si l'on tient compte du fait que les prévisions actuelles tablent généralement sur un ralentissement de la croissance économique jusqu'à la fin du XXe siècle.

31. Les changements radicaux que connaissent les économies de l'URSS et des pays d'Europe centrale et orientale du fait du passage au marché amènent notamment ces pays à adopter les normes générales de réglementation tarifaire et non tarifaire des importations, y compris pour les produits provenant des pays en développement. Il est encore difficile de prévoir quel en sera le résultat final, mais on ne peut exclure que l'accès des produits des pays en développement aux marchés de la région devienne plus malaisé.

32. S'agissant de la question d'une meilleure utilisation par les pays en développement des systèmes de commercialisation et de distribution en vue d'améliorer l'efficacité de leurs exportations on peut, bien sûr, imaginer que ces pays mettent sur pied leurs structures propres parallèles, faisant concurrence aux structures monopolistiques ou oligopolistiques actuelles ou opposées à celles-ci. Toutefois, le problème est que ces dernières se sont déjà insérées naturellement dans un "nouvel ordre" qui se développe rapidement avec l'internationalisation et la mondialisation des secteurs économique et financier. Pour des structures nouvelles, reposant de surcroît sur les économies les moins développées, un problème difficile risque de se poser, celui de la compatibilité avec les mécanismes existants de production internationale de marchandises et les systèmes correspondants d'acheminement des produits jusqu'à l'utilisateur final.

Certes, dans le sens Sud-Sud, les perspectives d'un contrôle par les pays en développement de la commercialisation et de la distribution des produits de base et des produits transformés sont relativement favorables. Cependant, pour ce qui est des relations entre le Sud et le Nord, il peut être préférable de chercher, dans le domaine de la commercialisation et de la vente des produits, diverses formes d'interaction des structures nationales et multinationales des pays en développement avec les structures monopolistiques et oligopolistiques de l'Occident.

Capacité d'établir des liens avec d'autres secteurs d'activité

33. La contribution réelle du secteur des produits de base au développement de l'économie nationale dépend en grande partie de l'intensité de son interaction avec d'autres secteurs. Bien entendu, même une production de produits de base tournée vers l'exportation, strictement enclavée et pratiquement sans relations de production directes avec la grande masse de l'économie nationale, contribue au développement de celle-ci tant du fait des recettes budgétaires et des paiements au titre des salaires que de manière indirecte, par des importations de biens et de services qui sont réglées grâce aux gains en devises provenant de l'exportation de ces produits de base. Cependant, c'est seulement dans la mesure où le secteur des produits de base s'insère directement dans la division sociale du travail et dans le système

des liens de production intersectoriels et intrasectoriels de l'économie nationale que sa capacité intrinsèque de favoriser le développement peut se réaliser plus pleinement.

34. Les stratégies de développement des pays du "tiers monde" insistent sur les liens intersectoriels, en particulier entre l'agriculture et l'industrie. En règle générale, la priorité est accordée au développement de l'industrie de transformation des produits agricoles locaux. Nombre de pays encouragent la constitution de complexes agro-industriels et appuient la création de petites entreprises coopératives de transformation des produits agricoles. En même temps, on note un développement considérable des actions en retour de l'industrie sur l'agriculture, avec l'apport de matériel d'irrigation, de techniques agronomiques, d'équipements autres que mécaniques, d'engrais minéraux, de pesticides et de matériaux de construction industriels.

35. Dans les pays en développement, les processus d'intégration des industries extractives dans l'économie nationale sont eux aussi assez avancés à l'heure actuelle. Le fait que les produits minéraux extraits dans les pays en développement y sont de plus en plus souvent transformés donne une bonne idée du degré de développement des liens entre ces industries et les autres branches de l'économie. C'est ainsi que, selon les statistiques de la CNUCED, plus de 75 % des minerais d'étain, de cuivre et de nickel extraits, plus de 50 % des minerais de plomb et du soufre, plus de 30 % des minerais de fer et de manganèse, des bauxites et des phosphates naturels et plus de 20 % des minerais de tungstène ont été, en 1988, transformés sur place dans les pays en question. Néanmoins, les actions en retour des branches de l'économie nationale sur les industries extractives semblent encore insuffisantes dans la mesure où ces dernières exigent de nombreux types d'équipements et de matériaux que ne fabriquent pas les industries des pays intéressés.

36. Pour que ces processus se développent encore, il faut qu'une solution soit apportée à un ensemble de problèmes analogues à ceux auxquels se heurtent les pays en développement dans la diversification du secteur des produits de base et dans leur progression vers l'industrialisation.

* * *

Lorsque l'on s'interroge sur l'avenir du secteur des produits de base dans le "tiers monde" et sur les moyens d'accroître sa contribution à la croissance économique et à la modernisation des pays en développement, il importe aussi de prendre en compte l'expérience du passé. On y trouve divers types d'exemples. Dans certains cas, on a vu des pays dépourvus de ressources propres en produits de base atteindre des niveaux de développement économique qui les placent aux premiers rangs mondiaux (Japon, Suisse, Hong Kong, Singapour). Dans d'autres cas, l'abondance de matières premières et leur injection massive dans le circuit économique n'ont pas épargné au pays des difficultés économiques qui se sont aggravées au cours des décennies et qui ont fini par causer une crise économique profonde et durable (Union soviétique). Enfin, on ne peut pas ne pas remarquer que des résultats économiques impressionnants ont été atteints dans le "tiers monde" par des pays qui, disposant d'un certain potentiel de matières premières, ont tablé sur la diversification pour ne plus être uniquement tributaires des produits de base.

Bien entendu, il s'agit plus là d'éléments de réflexion que d'arguments permettant de répondre à la question figurant en titre du présent document.

Par ailleurs, l'avenir du secteur des produits de base dépend en grande partie de facteurs qui ne se sont manifestés que tout récemment. Nous n'en signalerons que deux, le premier étant la menace croissante d'une catastrophe écologique et le second la restructuration profonde de l'économie mondiale découlant des derniers progrès de la révolution scientifique et technique.

La relation entre l'écologie et les problèmes que connaît le secteur des produits de base fait l'objet d'un examen particulier dans le cadre de la présente table ronde. Je voudrais simplement rappeler les propos qu'a tenus M. M.S. Gorbatchev dans un discours prononcé à l'ONU en 1988. "La croissance de l'économie mondiale, a-t-il souligné, révèle les contradictions et les limites inhérentes à l'industrialisation traditionnelle. Son extension et son intensification incontrôlées nous mènent à une catastrophe écologique D'où la nécessité d'entamer la recherche d'un type fondamentalement nouveau de progrès industriel."

En ce qui concerne l'influence de la révolution scientifique et technique sur le secteur des produits de base, c'est un problème sur lequel la CNUCED a fixé d'emblée toute son attention. De nos jours cependant, il ne s'agit pas seulement, et peut-être pas tant, de la concurrence des matériaux synthétiques et de l'adoption de techniques économes en ressources, mais surtout des effets globaux d'une "révolution informatique" imminente sur tous les aspects de l'économie des produits de base, et en particulier sur leur commercialisation et leur distribution. Il semble que cette question mérite d'être étudiée.

Annexe V

QUELLES SERONT, POUR LES PRODUITS DE BASE, LES REPERCUSSIONS DU POIDS
CROISSANT DES CONSIDERATIONS D'ENVIRONNEMENT ET DE SANTE ?

Communication de M. Paulo NOGUEIRA-BATISTA, Ambassadeur,
professeur invité à l'Université de Sao Paulo et
conseiller principal du Gouvernement de Sao Paulo (Brésil)

1. La prise de conscience de plus en plus vive des problèmes d'environnement et de santé peut influencer de bien des façons sur les produits de base. Ses effets diffèrent considérablement selon que les produits proviennent de ressources renouvelables ou non renouvelables, ou selon qu'il s'agit de produits agricoles - denrées alimentaires, produits pour boissons, matières premières - ou de produits minéraux. Les incidences sur l'environnement ou la santé diffèrent selon les méthodes de production, de transformation et de transport. Elles varient aussi en fonction du rapport entre les ressources et la population dans les pays producteurs, ou enfin, selon la manière dont ces produits sont consommés. Selon toute probabilité, la plupart de ces effets représentent, pour les pays en développement, un fardeau supplémentaire sinon un obstacle au développement auquel ils aspirent. Les contraintes supplémentaires ne pourront être surmontées que grâce à de nouvelles formes de coopération internationale.

2. Le souci de protéger l'environnement est à vrai dire une question aux multiples facettes. Il trouve son origine principalement dans l'inquiétude qu'a suscitée la dégradation du cadre naturel local par les procédés de production et les déchets industriels. Mais on en est venu progressivement à se préoccuper de l'impact des activités humaines en général - qu'il s'agisse de production ou de consommation - sur des éléments de l'environnement considérés jusqu'alors comme des biens inaliénables, par exemple l'air et le climat. La santé aussi est devenue un sujet de préoccupation, pour autant que les procédés de production, l'utilisation finale des produits et la dégradation de l'environnement qui résulte de l'interaction de l'homme et de la nature agissent sur la vie de l'homme, des animaux ou des végétaux. En fait, la question de l'environnement concerne la préservation et la gestion de ressources naturelles limitées qui ont été exploitées de façon irréfléchie dans le monde entier, comme si elles étaient inépuisables, pour le bénéfice des pays développés, mais avec des conséquences extrêmement défavorables pour l'environnement mondial.

3. Le progrès scientifique et technique a pu faire croire, au moins dans les pays développés, que le risque de pénurie, qui est le problème économique classique, était pratiquement écarté. Dans la société dite postindustrielle, la question à résoudre, apparemment, concernait la façon de consacrer des heures de temps libre toujours plus nombreuses à des activités autres que le travail, autrement dit comment organiser les loisirs. La conscience écologique ramène au premier plan le problème de la pénurie, et le pose en des termes qui dérangent à bien des égards : à la préoccupation malthusienne classique quant à la capacité de la race humaine de produire assez pour

nourrir une population toujours plus nombreuse s'ajoute le souci néo-malthusien de ne pouvoir produire tout ce qui est exigé par les normes de consommation d'aujourd'hui sans nuire à la race humaine en détruisant sauvagement son environnement.

4. L'augmentation brutale des quantités de gaz carbonique dans l'atmosphère, qui selon certains pourrait provoquer un changement de climat spectaculaire avec des conséquences pour le monde entier, est directement liée au début de la révolution industrielle et au niveau de la consommation de combustibles fossiles dans les pays développés. C'est un phénomène qui associe inévitablement le progrès et la richesse à une menace globale pour la vie sur la Terre, mais qui ne doit pas nous faire oublier que le sous-développement a aussi des incidences écologiques.

5. Tel est le nouveau contexte dans lequel doit s'inscrire, de plus en plus, le débat sur les problèmes économiques, et dans ces conditions nous ne devons pas nous étonner de la brutalité de certaines des questions qui nous sont posées à l'occasion de cette table ronde. Il semble que nous admettons déjà, comme il est indiqué dans les subdivisions du thème général que nous examinons maintenant, qu'il y a un conflit inévitable entre la nécessité d'accroître la production alimentaire et de développer les exportations agricoles et la nécessité de stabiliser et d'améliorer l'équilibre écologique, ainsi qu'entre l'exploitation des réserves de ressources minérales et la préservation et la protection de l'environnement. A vrai dire, il a été proposé que l'existence de ces conflits soit le point de départ de nos délibérations sur la façon d'élaborer de nouvelles approches des politiques nationales et internationales concernant les produits de base.

6. En fait, dès lors que nous comprenons que le conflit entre les nécessités économiques et la préservation de l'environnement est un facteur inhérent de la relation entre l'homme et la nature, on peut considérer que nous avons fait un pas en avant. Ce peut être un pas très positif s'il amène l'homme à se demander s'il n'est pas temps de réévaluer certaines des hypothèses fondamentales de la théorie économique d'aujourd'hui. En vérité, il semble que nous soyons confrontés à la nécessité de créer une nouvelle science économique, selon laquelle la consommation de ressources non renouvelables ou de ressources apparemment illimitées sera affectée d'un signe négatif dans les calculs de la croissance économique et de la productivité. En d'autres termes, il s'agit de savoir si l'utilisation des ressources non renouvelables ne devrait pas être considérée comme une forme de consommation de capital.

7. Dans ce nouveau contexte, qu'il reste à explorer à fond, nous devons veiller à ne pas nous laisser séduire par des notions simplistes, qu'il s'agisse de l'idée optimiste que ces conflits seront réglés si nous continuons à faire confiance aux possibilités illimitées du progrès scientifique et technique ou, au contraire, de la vision pessimiste selon laquelle, pour préserver les générations futures des graves menaces qui pèsent sur l'environnement mondial, il faut freiner le développement économique moyen déjà modeste des pays sous-développés et leur croissance démographique élevée. Il subsiste encore beaucoup d'incertitudes, car les fondements scientifiques de nos préoccupations ne sont pas encore solidement établis et les questions essentielles n'ont pas encore été formulées de manière précise. Dans ce contexte, il importe au plus haut point d'éviter des formulations

générales qui, en accordant automatiquement la priorité aux considérations d'environnement, risqueraient de compromettre inutilement la réalisation des aspirations au développement. Il semble que nous devons plutôt examiner soigneusement, dans chaque cas d'espèce, s'il y a ou non des sacrifices acceptables que l'on peut imposer à l'environnement, à l'échelle locale ou globale, au nom de la croissance économique.

8. Déclarer, à partir d'idées préconçues, que les préoccupations environnementales doivent forcément l'emporter sur le développement reviendrait à dire que le développement n'est possible que pour ceux qui l'ont déjà réalisé. En d'autres termes, cela signifierait que le développement économique selon le modèle suivi par les pays déjà développés n'est peut-être plus, du moins pour quelque temps, une possibilité pour la majeure partie du genre humain. La capacité de fonctionnement de notre planète ne peut être assurée, par exemple, en concentrant les efforts sur la préservation de ressources renouvelables telles que les forêts tropicales vivantes qui se trouvent à la surface de la Terre au nom du maintien de la diversité biologique ou pour absorber les émissions excessives de gaz carbonique résultant de la combustion des forêts préhistoriques mortes situées dans le sous-sol, c'est-à-dire des ressources non renouvelables qui constituent la principale source d'énergie pour notre civilisation industrielle.

9. Ce sont là des questions difficiles pour tous les pays, aussi bien pour ceux qui font une consommation disproportionnée des ressources mondiales que pour les moins favorisés. Pour ces derniers, la stagnation ou la régression économique ne sera pas seulement une source de difficultés sur le plan humain : elle peut avoir des conséquences terribles pour l'environnement à l'échelle locale. La pauvreté - je devrais peut-être dire la misère - peut certainement polluer l'environnement local autant ou peut-être plus que la richesse ne pollue l'environnement mondial et, à coup sûr, avec des incidences directes bien plus graves pour l'homme. Si la croissance économique de la grande majorité de la population mondiale se révèle incompatible avec la protection de l'environnement dans une perspective globale, on verra surgir de graves tensions internationales sous la forme, entre autres, de mouvements migratoires internationaux d'une ampleur sans précédent.

10. Que ce soit par solidarité humaine ou dans notre intérêt bien conçu, nous sommes bien obligés d'aborder la question de la compatibilité entre l'environnement et les taux de croissance économique dans les pays développés, ainsi que la question de la faisabilité du développement économique des pays sous-développés. Pouvons-nous produire encore plus sans nuire à l'environnement local et mondial ? Où pouvons-nous obtenir ce résultat au moindre coût pour l'environnement ? Devrions-nous produire moins pour ne pas porter atteinte à l'environnement ? Est-il possible de freiner ou de stabiliser la consommation au moyen de mesures de régulation démographique dans l'hémisphère Sud ou en introduisant de nouveaux schémas de consommation dans l'hémisphère Nord ? Quels changements de mode de vie peut-on envisager pour les pays développés ? Si la survie des générations futures ne doit pas être menacée, que devons-nous faire pour garantir la survie de la génération actuelle ou, en d'autres termes, quelle doit être notre réponse à la question de la solidarité entre les générations ? Enfin, comment faut-il répartir les sacrifices nécessaires : le pollueur doit-il payer proportionnellement aux dommages qu'il a causés ou ne devrait-il pas plutôt payer selon ses moyens ?

11. La consommation de combustibles fossiles - en particulier de pétrole - est une question particulièrement préoccupante car elle touche non seulement à la disponibilité des ressources mais aussi au niveau de la pollution à l'échelle locale et sur le plan mondial. Si la consommation mondiale se maintient au rythme actuel, les réserves de pétrole suffiront pour quatre décennies encore. Dans l'hypothèse d'une population mondiale de 10 milliards d'habitants et d'un rythme de consommation qui serait celui des Etats-Unis aujourd'hui, les réserves existantes seraient presque entièrement épuisées en 2030. Nous serons confrontés à un problème énorme, même si l'on admet que la consommation par habitant aux Etats-Unis n'est pas forcément le meilleur paramètre car elle est deux fois plus élevée qu'en Europe occidentale où la qualité de la vie est équivalente sinon supérieure.

12. Les estimations démontrent la nécessité d'une transformation profonde conduisant à plus d'efficacité dans la production et l'utilisation du pétrole, ainsi que dans la fixation des prix pétroliers. On peut en dire à peu près autant du charbon qui, bien que plus abondant et mieux réparti du point de vue géographique, est néanmoins beaucoup plus polluant que le pétrole. Le pétrole est en fait un aspect particulièrement intéressant de la relation Nord-Sud. Les plus grandes réserves se situent dans le monde en développement - en particulier dans des pays à faible densité de population avec un niveau minimal de consommation - tandis que la consommation est très largement concentrée dans les pays industrialisés. N'est-il pas, à long terme, de l'intérêt des pays industrialisés comme des pays sous-développés d'encourager la mise en valeur d'autres sources d'énergie ? A ce propos, il sera très intéressant d'observer les conséquences de la baisse du prix du pétrole qui accompagnera probablement le rétablissement de la position dominante des Etats-Unis à l'égard des réserves et de la production de pétrole au Moyen-Orient.

13. L'opposition entre la nécessité d'accroître la production alimentaire et de développer les exportations agricoles, d'une part, et la nécessité de stabiliser et d'améliorer l'équilibre écologique, d'autre part - c'est l'un des problèmes que nous avons énoncés - pose en soi une question difficile qui est liée dans une certaine mesure au niveau élevé de la consommation d'énergie dans les pays industrialisés. Jusqu'au milieu de ce siècle, c'est principalement en augmentant les superficies cultivées que l'on a pu accroître la production alimentaire. Depuis lors, et jusque vers le milieu des années 80, c'est à la progression de la productivité qu'il faut imputer les quatre cinquièmes de la croissance de la production alimentaire. Alors que pendant cette période les surfaces sous culture ont augmenté de 24 % environ, la production alimentaire a doublé. En fait, le rendement à l'hectare de la production mondiale de céréales a plus que doublé. Les techniques nouvelles - variétés nouvelles, engrais, pesticides -, combinées à des programmes patronnés par les gouvernements, sont la clé de cette "révolution verte", grâce à laquelle de nombreux pays sont désormais autosuffisants tandis que d'autres sont devenus exportateurs. La production alimentaire par habitant a augmenté et les prix à l'exportation ont baissé considérablement.

14. Ces questions nous laissent perplexes et troublés. En fait, l'agriculture moderne entraîne, dans les pays les plus développés, une consommation d'énergie commerciale qui est plus de 100 fois supérieure à celle

de l'agriculture traditionnelle des pays peu développés, tout cela pour arriver à multiplier la productivité à l'hectare par 4 ou 5 dans le meilleur des cas. Bien entendu, une telle consommation d'énergie a une incidence négative sur l'offre de ressources énergétiques et accentue les contraintes qui pèsent sur l'environnement mondial. L'agriculture moderne, en ayant recours à des quantités toujours plus grandes d'engrais et de pesticides qui assurément font augmenter considérablement la productivité, produit malheureusement de graves effets indirects qui agissent non seulement sur la santé de ceux qui participent directement à la production mais aussi sur celle des consommateurs.

15. L'utilisation excessive d'engrais chimiques et de pesticides a eu pour conséquences la pollution des nappes d'eau souterraines et l'érosion et l'acidification du sol. Elle a eu des répercussions négatives sur la santé des agriculteurs. Tout bien considéré, il semble que nous soyons parvenus à un palier en ce qui concerne la productivité de l'agriculture et que nous soyons confrontés simultanément à des contraintes liées aux sols et à la technique. La pression démographique apparaît aussi, dans de nombreuses régions du monde en développement, comme un facteur supplémentaire de dégradation des sols.

16. Il y a donc une offre excédentaire de produits alimentaires sur les marchés internationaux, en raison de l'augmentation générale de la production mondiale - conséquence de la révolution verte - et des subventions massives que des pays développés comme les Etats-Unis et les membres de la Communauté européenne consentent pour soutenir les produits des zones tempérées. L'Union soviétique et le Japon demeurent les seuls grands importateurs de produits alimentaires. Comme le montre l'impasse où se trouvent les Négociations commerciales d'Uruguay sur la libéralisation du commerce agricole, l'élimination des subventions se fera très lentement en mettant les choses au mieux. Cet état de choses influe sur les perspectives d'exportation des pays, en particulier de ceux qui dépendent trop étroitement de l'exportation de leurs produits alimentaires. Simultanément, on a vu apparaître la famine dans de nombreux pays peu développés qui sont incapables, en raison de la baisse de la productivité, de produire suffisamment de denrées alimentaires pour la consommation intérieure ou de se créer d'autres recettes d'exportation qui leur permettraient d'importer des produits alimentaires, même à des prix plus bas. La famine qui sévit dans de nombreuses régions sous-développées - principalement en Afrique - vient confirmer de façon tragique que la misère peut subsister au milieu de l'abondance.

17. Il ne faut pas exclure la possibilité de nouveaux progrès techniques qui pourraient a) prolonger l'existence de ressources non renouvelables relativement peu abondantes, soit en augmentant la productivité des procédés d'extraction, en rationalisant l'utilisation de ces ressources ou tout simplement en assurant leur conservation et b) minimiser les effets négatifs de la production et de la consommation de ces ressources sur l'environnement. Mais nous n'en sommes pas entièrement certains et il faudra de toute façon beaucoup de temps pour que cette perspective se concrétise. Avant que des techniques nouvelles et plus efficaces ne soient commercialisées, nous devons passer par une période de transition et faire des choix difficiles mais inévitables.

18. Les produits de base sont généralement considérés comme un sujet d'intérêt tout particulier pour les pays en développement, car ils peuvent représenter, pour un grand nombre d'entre eux, une part appréciable de leur activité économique totale et de leurs exportations. Les pays industrialisés, pour lesquels les produits de base ne sont qu'un élément marginal de la production totale, sont néanmoins devenus de rudes concurrents pour les pays en développement dans le commerce des produits de base, non seulement parce qu'ils augmentent leur production agricole pour répondre à leurs propres besoins et pour exporter, mais aussi parce qu'ils produisent des matières pouvant remplacer les produits agricoles et minéraux. Les perspectives sont donc très inquiétantes pour les producteurs des pays en développement, qui doivent maintenant ajouter le coût de la préservation de l'environnement à leurs coûts de production minière aussi bien qu'agricole.

19. Même s'ils n'étaient pas motivés par des considérations écologiques, certains progrès techniques tout à fait tangibles sont déjà acquis, en particulier en ce qui concerne les produits non agricoles. La production de biens est de plus en plus caractérisée par une forte intensité de capital et de technologie. On constate une diminution régulière de la consommation de main-d'oeuvre et de matières premières, en particulier au Japon mais aussi dans d'autres pays très industrialisés. Avec 50 kg de câble en fibre de verre, on peut transmettre autant de communications téléphoniques qu'avec une tonne de fil de cuivre, mais la production de la fibre de verre consomme 20 fois moins d'énergie. Cet aspect de l'évolution actuelle, et d'autres encore, laissent de plus en plus présager un type de développement économique moins tributaire de la production de produits primaires, dont les prix vont nécessairement diminuer encore plus brutalement par rapport aux prix des produits industriels. Dans ces conditions, on peut avoir avantage, du point de vue de l'affectation des ressources, à importer des produits alimentaires au lieu de les produire pour l'exportation ou même pour le marché intérieur.

20. Jusqu'à présent, l'approche traditionnelle du problème du commerce des produits de base reposait sur la conception classique de la division internationale du travail, selon laquelle certains pays ont intérêt à se spécialiser dans la production de produits de base et d'autres à se concentrer sur les produits industriels. L'avantage comparatif naturel qui irait de pair avec un tel ordre économique mondial a toutefois été systématiquement battu en brèche, d'une part par la tendance intrinsèquement défavorable des termes de l'échange pour les exportateurs de produits de base et, d'autre part, par les politiques ou les pratiques protectionnistes des pays industrialisés. Les efforts faits pour relever ou simplement stabiliser les prix des produits de base - grâce à une action concertée entre les producteurs et les consommateurs - ont échoué en grande partie à cause des mesures prises par les pays industrialisés pour protéger à tout prix, tantôt leurs consommateurs, tantôt leurs producteurs.

21. La progression des valeurs écologiques, malgré les problèmes qu'elle pose aux producteurs de produits de base, en particulier ceux des pays en développement, pourrait bien, en fin de compte, préparer le terrain pour de nouvelles approches de l'action nationale et internationale. Ces idées nous confirment que le monde ne fait qu'un et que la relation entre les pays avancés

et les pays retardataires doit être fondée sur une véritable interdépendance et non sur une dépendance renforcée ou sur ce découplage que l'on dit en progression.

22. Le développement durable doit être un objectif pour tous les pays qui, en principe, ne pourra être atteint par le simple jeu des forces du marché dans un contexte mondial caractérisé par une forte disymétrie et par une concurrence forcément imparfaite. Ce type de développement imposera aux gouvernements, aussi bien sur le plan intérieur qu'au niveau international, des efforts de planification et de mesures de réglementation énergiques pour garantir le libre mouvement des biens et du capital, des personnes et des techniques entre les nations. Bien entendu, une question aussi grave ne doit pas être abandonnée aux caprices bureaucratiques d'administrations déjà trop puissantes, qui saisiraient cette occasion pour renforcer exagérément le rôle de l'Etat. La planification et la réglementation peuvent et doivent être réalisées par des moyens démocratiques, de façon décentralisée, avec la participation pleine et directe de toutes les couches de la société. Les possibilités de coopération internationale s'en trouveront accrues et non diminuées.

23. La coopération internationale ne doit pas se limiter à des transferts financiers visant essentiellement à aligner les politiques de production des pays en développement pour répondre aux préoccupations globales des pays développés dans les domaines de l'environnement et de la santé. Elle doit aller dans les deux sens. Les pays développés devront accepter des obligations touchant leur mode de vie et leurs méthodes de production. Par exemple, on ne peut pas raisonnablement demander à des producteurs de produits de base dont les effets nuisibles sont connus de limiter leur production sans leur proposer des cultures de rechange ou sans que les pays consommateurs prennent le ferme engagement de cesser de consommer ces produits. Les accords sur la lutte contre la drogue, par exemple, devraient être élargis de façon à englober les incidences économiques, pour les pays en développement, de l'interdiction de produire des substances nuisibles et de l'obligation faite aux pays de ne pas exporter des produits interdits sur le marché intérieur.

24. La coopération internationale devra, d'une manière ou d'une autre, porter aussi sur la question des moyens qui permettraient de mieux régler le problème de l'élimination des déchets. Le fait de recourir au recyclage pour éviter les rejets peut avoir des conséquences négatives, non seulement en faisant baisser les prix à l'exportation des matières premières d'origine, mais aussi à cause de la forte consommation d'énergie et des effets polluants qui accompagnent les opérations de conversion des déchets.

25. Le problème posé par les préoccupations relatives à l'environnement et à la santé offre l'occasion aux pays développés et aux pays en développement d'envisager sérieusement la possibilité de conclure une alliance pour faire face aux aspects nouveaux de l'interdépendance mondiale. Il offre en particulier l'occasion d'une réévaluation en profondeur de l'utilité des accords sur les produits de base, qui devraient de toute façon être reformulés. Ne pourrait-on, par exemple, envisager de nouveaux accords de produit qui iraient bien au-delà de l'effort classique fait pour équilibrer l'offre et la demande en vue de garantir les recettes d'exportation des pays

en développement qui sont particulièrement tributaires de leurs exportations ? Ne pourrait-on pas également envisager des accords de produit qui garantiraient aux producteurs des prix rémunérateurs de nature à favoriser une utilisation plus rationnelle des ressources naturelles ? Ne pourrait-on pas, en outre, envisager de régler dans le contexte de ces accords élargis la question de l'amélioration de l'accès aux marchés par l'élimination des obstacles au commerce et des subventions ? Les accords sur les produits de base pourraient en fait être conçus également comme un mécanisme pour assurer le transfert explicite de ressources financières et de technologie en vue de préserver l'environnement à l'échelle locale et à l'échelle mondiale.

26. Pour que tout cela puisse devenir réalité, il faudrait sans doute que la négociation d'accords sur les produits de base se déroule dans un cadre multilatéral plus large. On devrait y associer, en chargeant la CNUCED de la coordination nécessaire, les institutions internationales qui s'occupent de commerce, de financement du développement, de transfert de technologie et de protection de l'environnement, par exemple le GATT, le FMI, la Banque mondiale, l'OMPI et le PNUE.

27. Ce pourrait être un moyen de faire en sorte que la préservation de l'environnement soit axée sur la notion de partage des charges et non de transfert des charges, et ce serait aussi l'occasion de vérifier si les pays développés sont disposés à accepter leur responsabilité en tant que principaux pollueurs de l'environnement mondial et détenteurs des moyens financiers et techniques dont le monde a besoin pour pouvoir faire face aux défis écologiques.

28. Si les accords relatifs aux produits de base ne sont pas abordés dans cette optique nouvelle et plus large, exporter des produits de base ne constituera peut-être pas pour les pays en développement un choix fait librement. Faute de solutions de rechange, un bon nombre de ces pays se trouveront peut-être en fait condamnés à continuer sur la même voie. De toute façon, il est très difficile d'imaginer que les exportations de produits de base - en particulier de produits agricoles - puissent constituer le moteur de la croissance qui soutiendrait le développement économique des pays en développement.

29. Les transferts de technologie sont peut-être l'une des clés d'un développement écologiquement rationnel. Alors que nous nous trouvons au seuil d'une nouvelle ère de la technologie, celle des techniques peu polluantes, il devient important d'étudier les moyens de promouvoir activement le transfert des nouvelles techniques des pays développés vers les pays en développement. C'est de ce point de vue qu'il est tout particulièrement nécessaire de conclure une nouvelle alliance dans l'intérêt du développement et de l'environnement. La révision des normes internationales de protection de la propriété intellectuelle devrait avoir pour but de faciliter et non d'entraver le transfert de technologie. Ce transfert devrait en principe se faire à des conditions de faveur. Au pire, il pourrait se faire "au prix de revient", au besoin grâce à des subventions des gouvernements ou des institutions internationales. Ce qui compte le plus, cependant, c'est de faire en sorte que le détenteur du brevet restera soumis à l'obligation de céder des licences aux producteurs locaux.

30. Dans le cas de nouveaux produits qui pourraient entrer dans le circuit des échanges commerciaux par suite de la prospection économique des ressources naturelles vivantes, la protection des droits souverains et des droits économiques des pays en développement devra être assurée. D'une part, ces ressources ne peuvent être considérées comme le "patrimoine commun de l'humanité" dont la préservation serait une responsabilité collective. D'autre part, il n'est pas raisonnable de compter que les pays qui ont la capacité scientifique et industrielle de transformer les espèces sauvages en vue d'une utilisation industrielle ou médicale obtiendront automatiquement le droit d'accès à ces ressources.

31. Un mot enfin sur la question de la localisation des industries dans le contexte nouveau des préoccupations écologiques. Les pays en développement devraient être bien conscients des risques qu'ils courent en demandant un traitement spécial au regard de l'application des nouvelles normes internationales de protection de l'environnement. Demander, comme cela a été fait dans le Protocole de Montréal à la Convention sur la protection de la couche d'ozone, un délai pour continuer à exploiter des industries plus polluantes risque en fait d'aboutir à un résultat contraire à l'objectif recherché. Cela peut influencer négativement sur la position concurrentielle, dans le commerce international, des pays en développement qui se prévaudront de cette autorisation de polluer; en outre, cela implique l'acceptation, même à titre provisoire, d'une division internationale du travail assez perverse, reposant sur une conception négative de l'avantage comparatif.

32. Cette observation demeure valable même si les pays n'ont pas tous la même capacité d'absorber la pollution. Les pays en développement devraient, en principe, dire non à l'idée de "vente de droits de pollution" qui est implicitement contenue dans l'autorisation donnée par le Protocole de Montréal. La notion d'un traitement spécial en faveur des pays en développement est très importante et elle ne doit pas être compromise par des considérations à court terme. Elle doit s'appliquer essentiellement à ce qui est vraiment important pour eux à moyen terme et à long terme, c'est-à-dire à de fermes assurances touchant le transfert de technologie.

Annexe VI

LA TECHNIQUE PEUT-ELLE OFFRIR UNE SOLUTION AUX PROBLEMES
DU SECTEUR DES PRODUITS DE BASE ?

Communication de MM. Alex DUNCAN et Shujie YAO,
Food Studies Group, International Development Centre,
Université d'Oxford (Royaume-Uni)

La technique et les problèmes du secteur des produits de base

A. Quels sont les problèmes ?

Nous distinguons trois grands problèmes aux fins du débat.

- i) Pour beaucoup de produits primaires entrant dans le commerce international, les perspectives du marché sont médiocres. Les prix sont généralement faibles et instables

Ici, le problème est essentiellement la tendance de la production à progresser plus vite que la demande sur les principaux marchés. Des estimations récentes de l'élasticité-revenu de la demande de produits agricoles tropicaux dans les principaux pays développés font apparaître un contraste très net entre la stagnation, pour les produits traditionnels, et le dynamisme, pour quelques produits nouveaux :

Elasticité-revenu de la demande dans les pays développés

Café	0.47
Cacao	0.18
Banane et plantain	0.58
Thé	0.52
<hr/>	
Ananas	1.59
Tomates	1.63

Source : Islam et Subramanian (1989).

- ii) La dépendance excessive de nombreux pays à l'égard des exportations de quelques produits de base

La faiblesse des perspectives du marché est d'autant plus lourde de conséquences que certaines parties du tiers monde, mais non tous les pays en développement, restent excessivement tributaires des produits primaires.

Part en pourcentage des produits primaires
dans les exportations totales

	<u>1965</u>	<u>1980</u>	<u>1987</u>
Asie du Sud	63	45	36
Pays d'Afrique à revenu intermédiaire	95	89	90
Pays d'Afrique à faible revenu	92	98	94

Source : Banque mondiale (1989).

L'incapacité de certains pays de se diversifier en dehors du secteur des produits primaires les rend vulnérables à l'inélasticité de la demande par rapport aux prix sur les principaux marchés importateurs.

Elasticité-prix de la demande

Café	-0.27
Cacao	-0.19
Banane et plantain	-0.40
Thé	0.06
Ananas	-2.67
Tomates	0.17

Source : Islam et Subramanian (1989).

Ces valeurs de l'élasticité sont calculées pour l'ensemble des pays en développement exportateurs. Lorsque l'offre tend à s'accroître plus vite que la demande, les chiffres montrent bien la situation difficile des exportateurs : une forte baisse des prix est nécessaire pour équilibrer l'offre et la demande.

Cependant, les chiffres ne laissent pas deviner un problème crucial pour certains producteurs de produits primaires. La demande est inélastique par rapport aux prix pour l'ensemble des exportateurs, mais elle peut être fort élastique s'agissant de tel ou tel exportateur pris séparément : chacun d'entre eux peut attirer le client en consentant une modeste réduction des prix, mais aux dépens des autres exportateurs, et c'est bien ce qui est arrivé. Au cours des vingt ou trente dernières années, l'Afrique a perdu des parts de marché, au profit d'autres régions du monde qui les ont conquises grâce à une production plus dynamique et une politique de commercialisation agressive, mais cela a fait baisser les prix.

Les chiffres mettent aussi en évidence ce qui est le principal dilemme - ou peut-être la faille - des programmes de stabilisation et d'ajustement structurel tels qu'ils sont actuellement appliqués dans de nombreux pays du tiers monde exportateurs de produits primaires. Ces programmes sont fondés sur l'argument du "petit pays" selon lequel tel ou tel exportateur peut accroître sa production sans faire baisser les prix sur le marché mondial. Sur le plan individuel cela est vrai à l'exception de certains pays pour quelques produits, comme le Ghana pour le cacao. Mais le raisonnement ne tient plus lorsque les efforts déployés par de nombreux pays pour stimuler la production et les exportations de quelques produits marchands conduisent à un accroissement sensible de la production globale et à un fléchissement inévitable des prix (Stewart, 1990).

iii) Dans certaines parties du monde, la production de certains produits ne parvient pas à répondre aux besoins

Les deux premiers problèmes sont liés en partie à la nature des marchés visés par les exportateurs de produits de base du tiers monde. Le troisième problème est d'un autre ordre. Certains pays et régions ont des difficultés de production, qu'il s'agisse de produits d'exportation ou d'articles destinés à la consommation intérieure, qui font que la croissance de la production est inférieure au rythme requis par les conditions du marché. La conséquence peut en être une perte de parts de marché pour les produits entrant dans le commerce international, ou, dans le cas des produits destinés à la consommation intérieure, des pénuries qui risquent de léser les entreprises ou les consommateurs locaux et d'affaiblir l'économie. La diminution du taux d'approvisionnement alimentaire par habitant dans les pays d'Afrique subsaharienne en est un exemple.

Ces trois problèmes - faiblesse des marchés d'exportation, dépendance excessive à l'égard des exportations de produits primaires et problèmes de production - résultent évidemment de causes différentes et ne touchent pas de manière uniforme les divers pays et produits. Nous nous attacherons donc dans les pages qui suivent à examiner dans quelle mesure le développement technique peut contribuer à résoudre ou à aggraver ces difficultés.

B. Technique, produits de base et développement économique

Pour cerner la relation entre la technique et les produits de base, il est peut-être utile de distinguer trois stades de son développement 1/.

1) La phase de l'utilisation intensive de matières. C'est celle qui correspond à la situation actuelle de la plupart des PMA et à l'économie de la plupart des pays développés à la fin du XIXe siècle et au début du XXe siècle. Elle se caractérise par le fait que l'expansion économique est fortement tributaire de l'utilisation intensive de produits agricoles et de matières premières industrielles. La révolution industrielle en Occident a été essentiellement fondée sur des améliorations radicales des techniques de production et de transformation qui ont rendu possible la production en masse

1/ Cette analyse s'inspire de Larson et al. (1986).

et ont permis de réduire considérablement le coût de production unitaire pour différents produits. Pendant la première phase de la révolution industrielle, le pourcentage de matières utilisées par unité de valeur ajoutée et par habitant s'est très fortement accru.

Un exemple typique en est la consommation d'acier aux Etats-Unis entre 1880 et 1925 : pendant cette période, le volume d'acier utilisé par millier de dollars du PNB aux prix de 1958 est passé de 75 kg à près de 200 kg (fig. 1). Pour d'autres produits essentiels : le ciment, le papier, le chlore, l'aluminium, l'ammoniac et l'éthylène, le coefficient d'utilisation a aussi évolué dans le même sens, sinon au même rythme. A l'heure actuelle, des pays moins industrialisés enregistrent de même de forts taux d'utilisation de matières de base par unité de valeur du PNB.

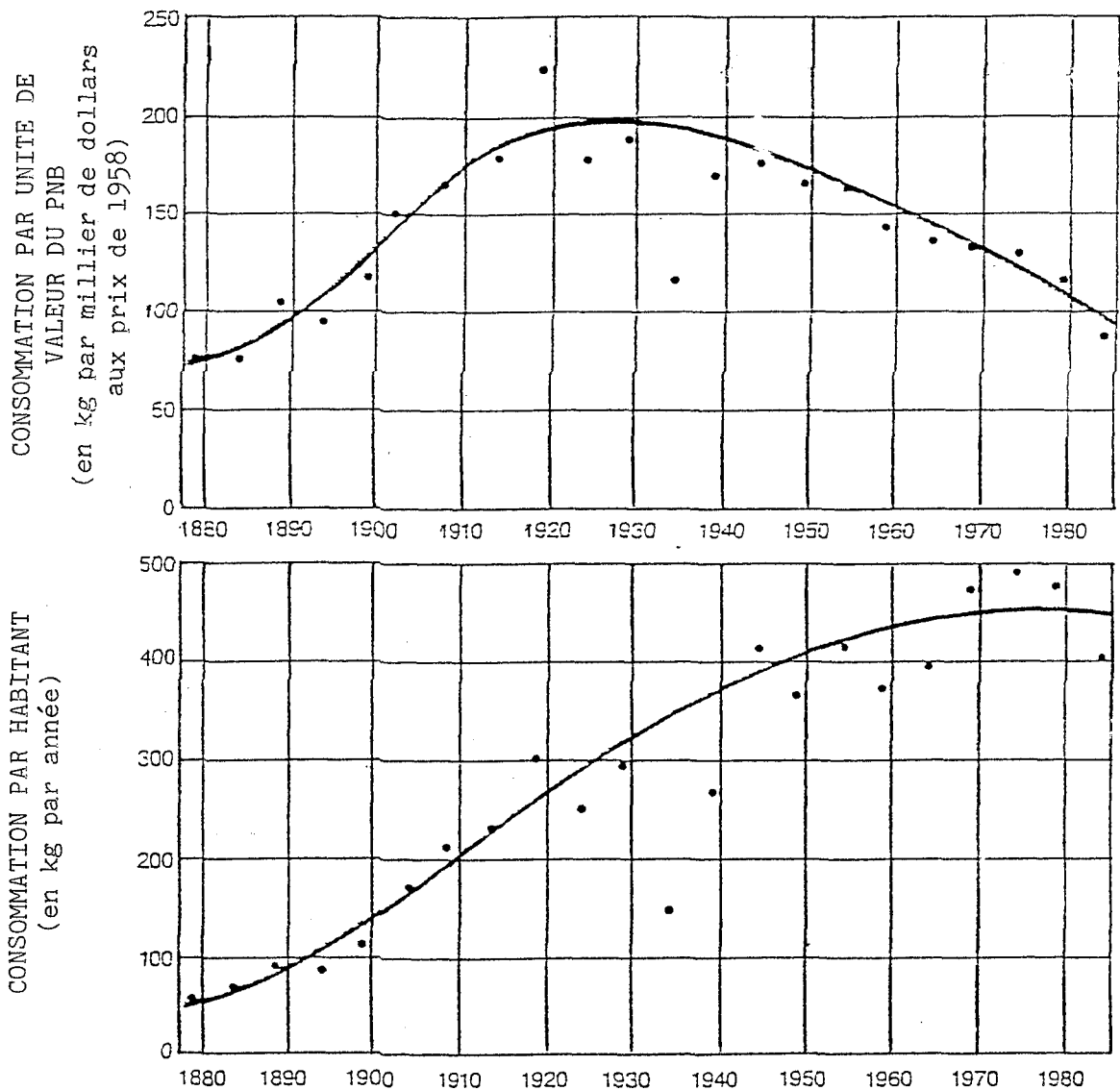
La structure de la consommation est parallèle à celle de la production : dans ces pays qui disposent généralement de revenus assez modestes, les populations manifestent une nette propension à acheter des denrées alimentaires et d'autres biens de consommation à forte intensité de matières.

2) La phase de la technique, pendant laquelle des techniques de haut niveau sont adoptées aussi bien pour la production et la transformation de produits que pour la gestion de l'information. La technique joue désormais un plus grand rôle comme moteur de croissance économique et la proportion de matières utilisées par unité de valeur ajoutée tend à diminuer à long terme. Cette étape, qui correspond à la situation des pays industrialisés les plus avancés dans les années 80, se caractérise par des niveaux de revenus élevés et par une forte élasticité-revenu de la demande de biens et de services à faible intensité de matières premières. Ce sont ces pays développés qui représentent l'essentiel de la demande de produits primaires exportés par les pays en développement.

Aux Etats-Unis, par exemple, le taux d'utilisation, par unité de valeur du PNB, des matières premières mentionnées plus haut a nettement fléchi à la fin des années 70 et dans les années 80 (fig. 2). Il se peut à ce stade de développement que l'expansion économique se poursuive même si le taux d'utilisation des biens intermédiaires traditionnels reste constant, voire diminue. D'où le recul de la demande et des prix de ces produits traditionnels et des conséquences préjudiciables pour les pays qui les produisent.

3) Pendant la phase transitoire, dans laquelle se trouvent de nombreux pays en développement, des secteurs importants à forte intensité de matières coexistent avec quelques secteurs qui ont adopté des éléments capitalistiques et de haute technicité. La technique joue progressivement un rôle plus important dans l'expansion économique, et la croissance du PNB présente une double caractéristique : remplacement progressif d'une matière par une autre et utilisation plus efficace des matières dans la production et la transformation. Les structures de la production et de la consommation sont complexes, avec une forte disparité d'un secteur à l'autre et à l'intérieur de certains secteurs où coexistent les systèmes de production moderne et traditionnel.

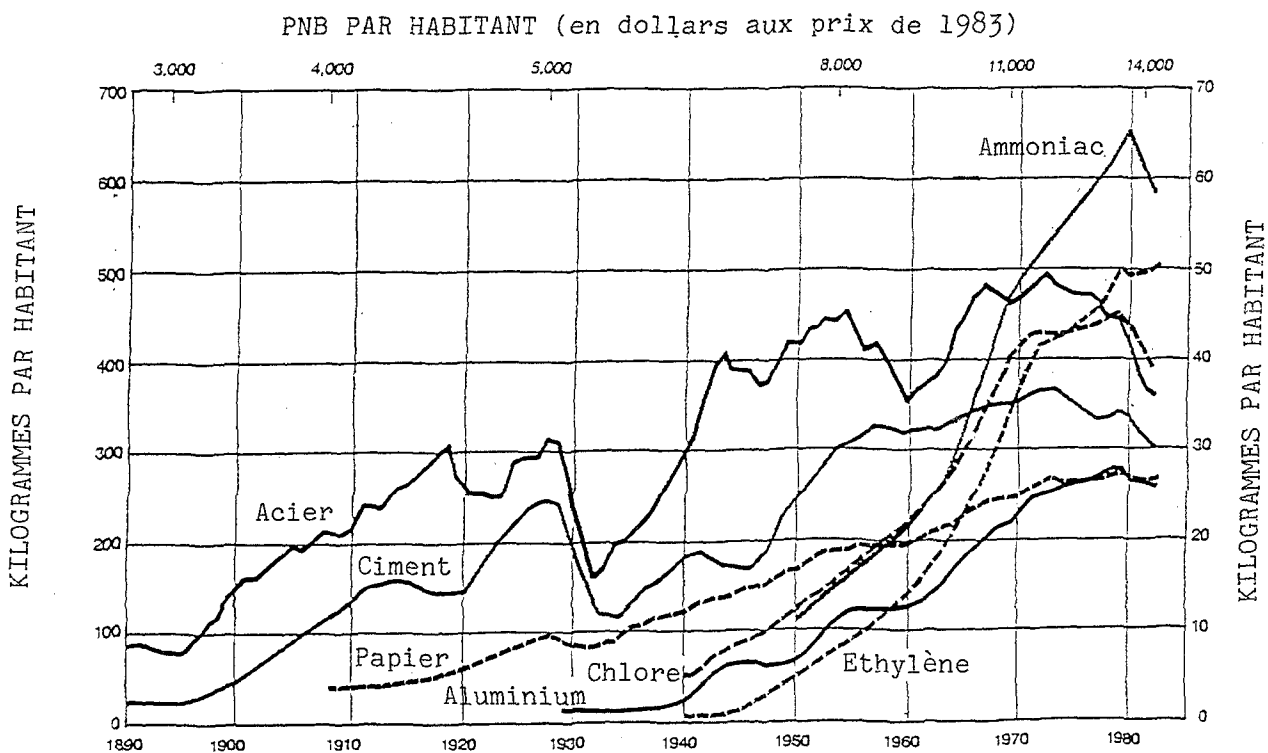
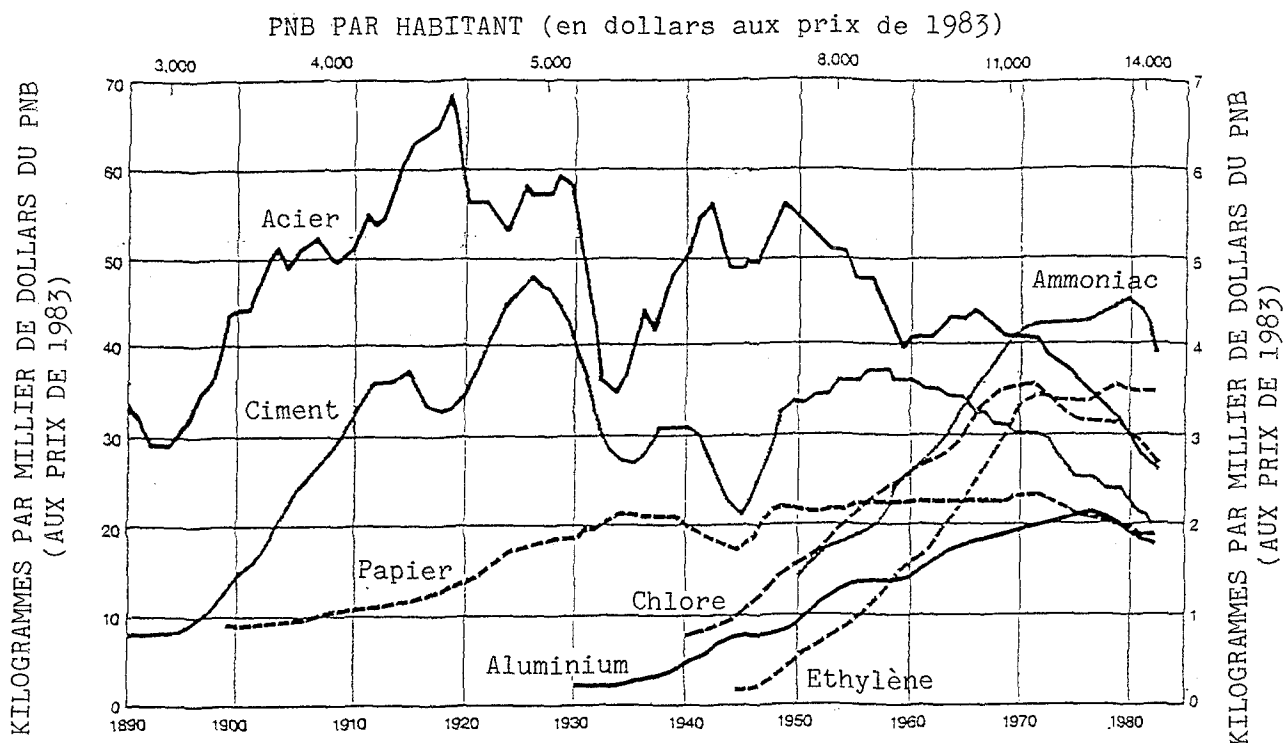
Figure 1



LA CONSOMMATION D'ACIER aux Etats-Unis illustre le cycle classique de l'évolution de la demande d'une matière de base. Le tableau supérieur montre la consommation d'acier en kilogrammes par tranche de 1 000 dollars du produit national brut (PNB). Le tableau inférieur montre la consommation en kilogrammes par habitant. Dans la première partie du cycle, la demande s'accroît rapidement dans les deux cas. A un moment donné, la consommation par unité de valeur du PNB, qui indique l'importance relative du produit en question dans l'économie, atteint son point culminant puis commence à fléchir. Pour la consommation d'acier, ce point est atteint aux alentours de 1920. La consommation par habitant continue à progresser après cette date mais se stabilise, voire diminue, vers la fin du cycle.

Source : Larson (1986).

Figure 2



LES TENDANCES ENREGISTREES DANS LA CONSOMMATION de sept produits sont représentatives de l'évolution générale des produits de base aux Etats-Unis. Deux de ces sept produits sont des matières "traditionnelles" outre l'acier : le ciment et le papier. Les autres sont des matières "modernes" : l'aluminium, l'ammoniac, le chlore et l'éthylène. La consommation des matières traditionnelles a atteint son point culminant bien avant celle des matières modernes mais, pour les sept produits, le taux d'utilisation en pourcentage du PNB est actuellement en diminution (tableau supérieur). Pour la plupart de ces matières, la consommation par habitant fléchit également (tableau inférieur). L'échelle des valeurs qui figure en haut de chaque tableau indique le PNB par habitant. Elle montre que le recul des matières de base est lié à la progression du revenu.

Source : Larson (1986).

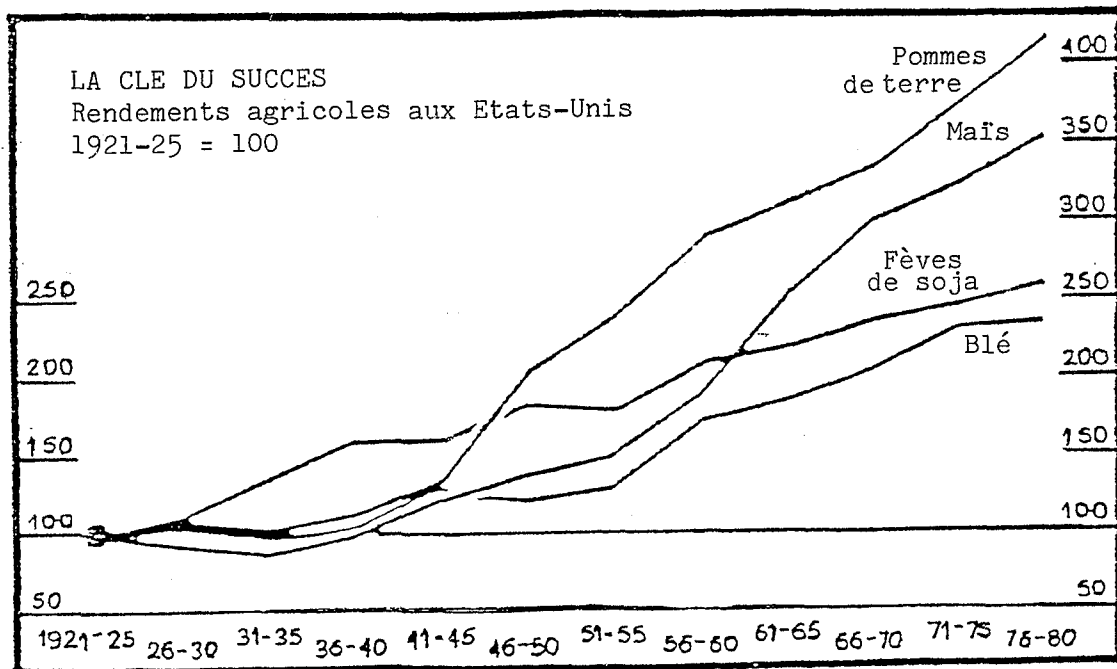
C. Effets de la technique sur l'offre de produits de base

Le changement technique a deux grandes incidences, liées l'une à l'autre, sur l'offre des produits primaires.

- i) L'offre totale s'accroît à mesure que les techniques nouvelles ouvrent de nouvelles perspectives de croissance. Dans les industries extractives, il est possible d'extraire des métaux de minerais plus pauvres; des gisements de pétrole auparavant inaccessibles ne le sont plus; et dans l'agriculture, on dispose de nouveaux moyens d'optimiser l'exploitation d'un facteur de production limité.

Cette incidence peut devenir très puissante avec le temps et se répercuter au niveau international. La figure 3 indique les rendements agricoles enregistrés aux États-Unis sur une période de 60 ans, qui ont beaucoup contribué aux succès obtenus par ce pays dans le commerce international des produits agricoles.

Figure 3



Source : Département de l'agriculture des États-Unis.

L'exemple suivant, qui concerne la révolution verte et la culture du blé dans la province indienne du Pendjab, montre bien comment la technique peut compenser la pénurie d'un facteur de production et contribuer à accroître l'offre totale. Les variétés modernes de blé introduites vers le milieu des années 60 ont permis d'accroître le rendement, qui est monté à près de 2,7 tonnes de blé par hectare en 1969-1970 contre 1,1 tonne par hectare auparavant (1954-1957) (Ranade et al., tableau 11.1). La technique a élevé le taux de rémunération de la terre et des ressources en eau et stimulé les investissements visant à augmenter l'offre de ces facteurs, en particulier l'eau pour l'irrigation. L'effet global sur l'économie indienne a été considérable : la stabilisation et l'accroissement de l'offre des principales denrées alimentaires ont permis d'éviter que l'économie ne soit paralysée par l'aggravation des pénuries alimentaires ou par la moindre perturbation du cycle de la mousson.

L'incapacité des autres régions du monde, tout particulièrement l'Afrique subsaharienne, de trouver des techniques qui puissent être ainsi largement appliquées est pour beaucoup dans leur échec face au problème mentionné sous iii) plus haut.

Un excellent exemple à cet égard est la politique agricole de la Communauté économique européenne, qui montre comment un cadre normatif a permis de stimuler le développement et l'adoption de techniques pour faire du plus gros importateur mondial une région capable de subvenir à ses besoins et de dégager des excédents.

ii) Le coût de production peut être réduit

Les prix réels de nombreux produits de base ont suivi pendant longtemps (sur environ un siècle) une tendance à la baisse, en grande partie à cause du fléchissement des coûts de production. La technique en est une raison, parmi d'autres. Dans l'exemple du Pendjab évoqué plus haut, tandis que le rendement par hectare a progressé de 145 %, l'accroissement du coût de revient total par hectare a été de 73 % pendant la même période. Parmi les éléments de coût, les facteurs de production achetés (par exemple la main-d'oeuvre salariée, les machines, les semences, les engrais et l'irrigation) ont progressé plus rapidement que les autres, de près de deux fois et demie par hectare (*ibid.*). On constate ainsi une autre incidence de la croissance induite par le progrès technique : la stimulation des marchés des facteurs par le biais des liaisons en amont avec lesdits marchés.

Les progrès de la biotechnique ouvrent la perspective à la fois prometteuse et inquiétante d'une influence accrue de la technique sur l'expansion de l'offre et la réduction des coûts. Le génie génétique, en particulier, permet de donner des caractéristiques nouvelles aux variétés dans un délai beaucoup plus court que celui qui est imposé par les techniques d'hybridation traditionnelles. Quelles sont les possibilités ? Premièrement, on peut accroître l'offre en repoussant les limites théoriques du rendement qui peut être escompté dans des conditions d'exploitation normales, et par conséquent utiliser davantage de facteurs de production complémentaires pour obtenir des taux de rendement rentables (effet élargi de la révolution verte).

Deuxièmement, l'implantation de caractéristiques génétiques assurant une résistance à la maladie permettrait de stabiliser la production tout en consommant moins de facteurs de production coûteux. Troisièmement, on pourra probablement accroître la tolérance des variétés à l'égard de conditions de culture défavorables, en particulier le froid et la salinité, ce qui peut être un atout important à l'avenir dans les grandes régions irriguées où il est difficile ou coûteux de lutter contre la salinité. Quatrièmement enfin, et c'est peut-être la question qui a le plus retenu l'intérêt du public, il est possible d'inciter des végétaux autres que les légumineuses à fixer l'azote contenu dans l'atmosphère pour fabriquer le gaz ammoniac qu'ils utiliseraient ensuite pour leur propre croissance, rendant superflu l'achat d'engrais azotés. Tous les chercheurs soulignent qu'il faudra attendre encore longtemps avant de voir cultiver dans les champs les principales céréales dotées de cette caractéristique. On parle généralement d'un délai de dix ans, pour situer plus concrètement l'échéance sans proposer autre chose qu'une simple conjecture. Tout récemment, des agronomes en Australie ont annoncé qu'ils étaient parvenus à inciter le blé à fixer l'azote (Beardsley (1991)). A leur avis, le génie génétique et les techniques de sélection permettraient d'obtenir d'ici dix ans des variétés à haut rendement et moins tributaires d'engrais chimiques. Il serait alors possible de faire des économies considérables.

Que résultera-t-il de tout cela ? La technique, en accroissant la production totale et en réduisant les coûts, a eu une influence extrêmement heureuse sur de nombreux pays et des groupes de leurs populations. Mais il est frappant de constater que, s'agissant des trois problèmes mentionnés au début du présent document, elle n'agit directement que sur le dernier d'entre eux. La technique tend à aggraver le premier problème, à savoir la tendance à la surproduction de certains produits primaires destinés à l'exportation. Elle est liée au deuxième problème - dépendance excessive à l'égard d'un petit nombre de produits primaires exportables - par une relation ambivalente. Le problème est d'abord aggravé par le changement technique qui vise à accroître l'offre du produit en question. Mais ensuite, le changement, qui permet de réduire les coûts et de consacrer de précieuses ressources à d'autres productions, sera profitable à l'économie, pour autant que la réduction des coûts qui améliore la rentabilité ne conduise pas, du moins à court terme, à des investissements dans l'expansion de l'offre qui provoqueraient une baisse des prix. Enfin, la question clef est de savoir s'il est possible de créer, grâce à la technique ou à d'autres facteurs, de nouvelles lignes de production, aussi bien dans le secteur des produits primaires que dans l'industrie. Si tel est le cas, la diversification en serait facilitée.

D. Incidences de la technique sur la demande de produits de base

L'ampleur de la demande de produits marchands est principalement déterminée par le revenu par habitant et par l'effectif total de la population dans les pays consommateurs, ainsi que par l'élasticité-revenu de cette demande. Sur un plan très général, dans la mesure où la technique est une source de croissance de l'économie mondiale, elle favorise l'expansion de la demande et des revenus globaux, mais la situation varie beaucoup selon les régions du monde. Dans les pays développés, les revenus progressent mais la demande de nombreux produits de base est actuellement peu élastique. Dans beaucoup de pays en développement, les perspectives à long terme de la demande

sont plus fermes : la croissance des revenus est inégale mais globalement plus rapide que dans les pays développés, et l'élasticité de la demande de produits de base est plus forte. Cependant, dans certains des pays les moins avancés, le revenu par habitant est stationnaire et ce n'est pas de ces pays qu'il faut attendre un renforcement de la demande des produits de base entrant dans le commerce international.

La technique a trois grandes incidences sur la structure de la demande de produits de base.

- i) Elle peut conduire au remplacement :
 - a) d'un produit par un autre,
 - b) de matières nouvelles par des matières recyclées.
- ii) Elle permet d'utiliser plus efficacement les matières aux stades de la transformation et de la fabrication.
- iii) Elle permet de créer des articles manufacturés nouveaux à faible intensité de produits de base.

Ces incidences sont perceptibles dans beaucoup de procédés industriels. Dans l'industrie automobile aux Etats-Unis (qui absorbe entre 15 et 20 % de la consommation d'acier de ce pays), les produits traditionnels sont de moins en moins utilisés et, en même temps, l'acier est remplacé par des matières nouvelles et des métaux spéciaux (Larson *et al.*, *op. cit.*). Le poids moyen des véhicules, qui dépassait 1 700 kg en 1975, est tombé au-dessous de 1 500 kg en 1985. La part des éléments en fer et en acier est passée de 81 % à 69 % et celle de l'aluminium et des matières plastiques de 6 % à 11 %.

Parallèlement à la faiblesse de l'élasticité-revenu de la demande de produits de base que l'on a déjà constatée sur les grands pays développés, la technique offre aux consommateurs de nouveaux produits qui exigent peu d'apports de produits de base. Ou bien les produits et services nouveaux ne font pas l'objet d'échanges internationaux, ou bien ils sont fournis par des pays déjà développés ou par le secteur moderne des pays nouvellement industrialisés. Ils offrent relativement peu de débouchés à certains des PMA qui sont les moins aptes à occuper immédiatement ces créneaux, faute d'avoir les ressources humaines ou l'infrastructure de base nécessaires.

L'influence du changement technique sur le premier des trois problèmes - la faiblesse de la demande de produits primaires entrant dans les échanges commerciaux - n'a rien de réjouissant pour les exportateurs. Même si la technique peut avoir des avantages indirects - en contribuant peut-être à accroître les revenus et donc la demande - il faut constater qu'elle semble avoir surtout pour effet direct de réduire la part des produits de base utilisés pour la fourniture des biens et des services qui absorbent les dépenses des pays à revenus élevés. Il en résultera à terme un affaiblissement de la demande.

E. L'adoption de techniques : les différences entre les pays

Des pays dissemblables sont touchés de façon différente par l'incidence de la technique sur la production et la demande de produits de base. Cette disparité intervient non seulement entre les importateurs et les exportateurs mais aussi entre ces derniers eux-mêmes. En particulier, il s'agit de savoir lesquels parmi les exportateurs sont les mieux placés pour tirer parti des possibilités offertes par la technique et pour éviter de se retrouver parmi les perdants. Comme on l'a vu plus haut à propos de l'inélasticité de la demande, certains s'en sortent bien, mais aux dépens des concurrents.

La notion de capacité d'adaptation (développée par T.W. Schultz) est pertinente à cet égard. Il s'agit de la capacité de modifier, entre autres choses, les structures de production, les techniques employées, les compétences et les stratégies de commercialisation compte tenu de l'évolution du marché. Les pays où cette capacité est la plus faible risquent le plus d'être évincés par la concurrence sur les marchés mondiaux, de ne pouvoir diversifier leur économie et de perdre progressivement l'avantage comparatif.

Plusieurs facteurs qui déterminent la capacité d'adaptation :

- i) La capacité institutionnelle dans le domaine technique.
On distingue trois niveaux. Au niveau le plus bas se situent les pays dans lesquels l'innovation technique consiste pour l'essentiel à importer des techniques, avec quelques modifications pour tenir compte des conditions locales. La plupart des pays les moins avancés sont dans ce groupe. Le deuxième niveau est celui du groupe des pays, peut-être les plus nombreux, qui possèdent une importante capacité d'adapter, pour l'utilisation locale, des techniques mises au point ailleurs. Au troisième niveau on trouve les pays les plus développés dans lesquels s'effectue la recherche-développement fondamentale, qui n'a pas d'application commerciale immédiate.
- ii) Les ressources humaines. La capacité institutionnelle est un aspect du problème plus général du niveau d'instruction et de qualification de la main-d'oeuvre. L'aptitude de la main-d'oeuvre à adopter rapidement et avec souplesse des initiatives et des méthodes de travail nouvelles est au coeur de la capacité d'adaptation d'une économie.
- iii) L'Etat influence aussi, par le biais de ses politiques et de ses investissements, le rythme et l'orientation de l'adoption de techniques. Il peut le faire soit en modifiant les prix relatifs des facteurs de production (par exemple, le coût des capitaux peut être abaissé par un taux de change surévalué ou par la réglementation des taux d'intérêt), soit en intervenant directement dans certains projets d'investissement - par exemple pour implanter une fabrique de chaussures capitalivore à la place de plusieurs petits ateliers de cordonnerie - ou encore en assurant des services publics comme les activités de vulgarisation agricole.

iv) Le niveau de développement du secteur privé. Le développement technique se réalise en bonne partie à la faveur des investissements effectués dans la recherche-développement par un secteur privé désireux d'en tirer profit, ou par le biais du transfert de techniques par les sociétés multinationales. Pour que ce développement ait lieu, il faut mettre en place un ensemble de mesures officielles en sa faveur, aussi bien au niveau national qu'à l'échelon international. La découverte brevetée en 1988 aux Etats-Unis d'une souris obtenue par manipulation génétique a marqué un tournant dans la technique agricole. Des brevets ont été décernés depuis lors concernant des variétés de coton résistant aux herbicides, de tabac résistant aux insectes et de pommes de terre résistant aux virus (Barton (1991)). Ces brevets contribueront certainement à encourager la recherche, mais on peut se demander s'ils ne risquent pas d'empêcher les pays en développement d'accéder à ces techniques à des prix raisonnables.

Le fond du problème est que certains pays sont bien plus favorisés que d'autres pour ce qui est du potentiel technique. Ceux qui sont le plus à même d'utiliser la technique à leur profit disposent d'un avantage comparatif de taille dans le commerce international. Ceux qui peuvent le moins le faire risquent d'être aujourd'hui marginalisés dans l'économie mondiale et de l'être encore plus à l'avenir.

F. Quels sont les bénéficiaires ?

Tout le monde le sait mais il n'est pas inutile de rappeler que la technique contribue à la croissance et que les avantages à en tirer, directement et indirectement, peuvent être considérables, sans qu'il soit toutefois possible de les attribuer catégoriquement à la technique plutôt qu'à d'autres sources de croissance. Il convient, néanmoins, de préciser certains points.

L'analyse de l'incidence de la technique sur l'offre et sur la demande de produits de base traditionnels donne à penser que dans nombre de cas, surtout pour les matières premières renouvelables, la technique tend à accroître l'offre et à réduire la demande, et donc à faire baisser les prix. Qui en bénéficie ? Le gain est réparti en principe entre les producteurs, les fournisseurs, les entreprises de transformation et les consommateurs. La situation varie à l'intérieur de chaque pays et entre les différents pays.

Il est peut-être utile de distinguer les produits qui font l'objet d'échanges internationaux de ceux qui sont destinés à la consommation intérieure.

a) Produits faisant l'objet d'échanges internationaux. Pour savoir qui bénéficie de la situation il faut surtout s'interroger sur l'état des marchés et ceux qui les commandent. Lorsque les exportateurs de produits primaires se disputent des débouchés limités, ce sont principalement les consommateurs, le plus souvent les importateurs des pays développés, qui en profitent. En gros, les marchés de la plupart de ces produits sont suffisamment concurrentiels pour ne pas laisser aux producteurs une marge bénéficiaire bien élevée (sauf si ceux-ci bénéficient d'une protection de l'Etat). C'est l'une des raisons

du recul durable des prix sur les marchés mondiaux, qui tend à détériorer les termes de l'échange des marchandises pour les producteurs de produits primaires. Force est de conclure que pour ces produits, des techniques qui auraient pour effet d'accroître la production ne seraient en rien profitables au producteur. Un exemple extrême est le programme de redressement économique appliqué dans les années 80 au Ghana, qui donnait la priorité absolue à l'expansion des exportations de cacao, provoquant une baisse des prix sur les marchés internationaux et une contraction des recettes en devises.

Pour ces mêmes produits, des techniques qui auraient principalement pour effet de réduire le coût de production seraient plus avantageuses pour le producteur, lequel pourrait ainsi conserver sa part du marché tout en employant moins de ressources productives et consacrer les économies réalisées à d'autres fins.

Dans le cas des produits pour lesquels il y a une plus grande élasticité de la demande par rapport à la fois au revenu et aux prix - les ananas et les tomates, par exemple, comme il a été mentionné plus haut - la production peut s'accroître sans porter préjudice aux termes de l'échange, et la technique apportera des avantages plus indiscutables aux producteurs.

On ne peut pas, pour autant, tenir pour acquis le libre jeu des marchés. Lorsque l'intervention de l'Etat ou d'autres facteurs empêchent le jeu du marché, les avantages de l'innovation technique se répartissent différemment. Dans le cas de la Communauté économique européenne, la technique a permis une expansion spectaculaire de la production agricole à des prix intérieurs bien supérieurs aux prix du marché; pendant peut-être deux décennies il en a été ainsi au grand profit des producteurs et, peut-être encore plus, des fournisseurs industriels de techniques - produits agrochimiques et matériel - aux dépens des consommateurs et des contribuables. Les incidences de cette expansion de la production communautaire sur les marchés mondiaux et sur les autres importateurs et exportateurs varient selon les produits mais sont préjudiciables pour les producteurs concurrents. On s'est efforcé d'y remédier en partie par des mesures, comme les contingents sucriers, destinées à protéger certains exportateurs du tiers monde.

b) Produits destinés à la consommation intérieure. Dans l'exemple relatif au Pendjab mentionné plus haut, la technique a permis d'accroître de manière rentable l'offre des produits de base fortement demandés sur le marché local. Les avantages étaient considérables au niveau macro-économique; au niveau micro-économique, leur distribution entre les propriétaires fonciers, les exploitants et les salariés était plus complexe et très controversée. Cependant, outre les autres effets constatés, l'impulsion donnée au marché du travail a généralement fait augmenter les taux de salaire.

Une comparaison de la situation dans les deux parties - indienne et pakistanaise - du Pendjab montre que l'ampleur et la répartition des avantages apportés par le changement technique sont conditionnées par le mode de croissance. Les différences entre les deux régions tiennent principalement au fait que, du côté indien, les exploitations sont plus petites et de dimension plus uniforme. Les techniques adoptées sont moins capitalivores, font davantage appel aux ressources locales et sont plus étroitement associées à la capacité d'ingénierie locale. La croissance tend à profiter davantage aux salariés et à stimuler l'industrie locale.

Contrairement à cet exemple de croissance, le fait de ne pas maintenir la production de biens essentiels pour la consommation intérieure - à moins que cela ne résulte d'une stratégie délibérément axée sur l'avantage comparatif et le commerce international - est un désastre économique, comme on peut le constater dans nombre de pays d'Afrique subsaharienne. Stagnation macro-économique, diminution des revenus et insécurité alimentaire, telles en sont les conséquences. Cette stagnation est imputable, mais en partie seulement, à l'incapacité de développer et d'adopter des techniques appropriées. Le Zimbabwe constitue une exception intéressante : la forte expansion depuis l'indépendance, il y a dix ans, de la production totale de maïs - principale culture du pays - des petites exploitations s'explique en grande partie par le fait que plus de 90 % de celles-ci utilisent des variétés hybrides. L'accès à la technique est une condition nécessaire à la croissance, mais ce n'est pas une panacée, et elle doit s'accompagner de diverses mesures complémentaires, d'investissements et de services d'appui.

G. Conclusions

Pour conclure, nous insisterons sur ce point : les avantages appréciables de la technique échappent au groupe des pays les moins avancés et les plus tributaires des exportations d'un petit nombre de produits primaires. Ces pays sont déjà marginalisés et le seront peut-être de plus en plus. Ils risquent, faute de pouvoir diversifier leur économie, d'être doublement perdants : ils doivent faire face à la stagnation de la demande globale sur leurs marchés d'exportation et à des concurrents mieux à même de tirer parti de l'innovation technique pour accroître la production ou pour réduire les coûts.

Il n'y a pas de solution simple à cette situation. Les mesures prises par les gouvernements de ces pays et par la communauté internationale devraient porter sur certains ou l'ensemble des aspects suivants :

- i) consolider la capacité institutionnelle pour le développement technique;
- ii) encourager la diversification de l'économie dans des activités d'exportation offrant de meilleures perspectives;
- iii) assurer un volume de production suffisant pour les produits nécessaires aux entreprises et aux consommateurs locaux, et favoriser en particulier les liens avec les autres secteurs; et
- iv) éviter les mesures - comme celles qui figurent dans certains programmes d'ajustement structurel - qui aggravent la dépendance à l'égard des produits d'exportation offrant peu de débouchés.

Enfin, il serait hautement souhaitable de prendre des mesures complémentaires pour améliorer les conditions d'accès des pays en développement aux marchés mondiaux. Les piètres résultats des accords de produit sont décourageants, mais à l'inverse, une indifférence polie face aux intérêts des exportateurs de produits de base du tiers monde condamnerait ceux-ci à un marasme persistant de leurs recettes en devises, entrecoupé peut-être de quelques périodes fastes passagères. La technique ne contribuera en rien à l'éviter.

Bibliographie

- Barton (1991) "Patenting life" par John H. Barton, Scientific American 264:3, p. 18 à 24.
- Beardsley (1991) "A nitrogen fix for wheat" par Tim Beardsley. Scientific American 264:3, p. 14.
- Islam et Subramanian (1989) "Agricultural exports of developing countries: estimates of income and price elasticities of demand and supply" par N. Islam et A. Subramanian, Journal of Agricultural Economics, p. 221 à 231.
- Larson et al. (1986) "Beyond the era of materials" par Eric D. Larson, Marc H. Ross et Robert H. Williams. Scientific American, Vol. 254:6, p. 24 à 31, juin.
- Banque mondiale (1989) "L'Afrique subsaharienne : de la crise à une croissance durable", Washington D.C.
- Ranade et al. (1988) "Technological change, production costs, and supply response" par C.G. Ranade, D. Jha; et G.L. Delgado dans Agricultural price policy for developing countries, ouvrage publié sous la direction de John W. Mellor et de Raisudin Ahmed (p. 190 à 203). International Food Policy Research Institute, The John Hopkins University Press.
- Stewart (1990) "Are adjustment policies in Africa consistent with long run development needs ?" par Frances Stewart. Document établi pour la réunion d'un groupe spécial de l'American Economic Association, 30 décembre 1990.

Annexe VII

COMMENT CREER DES CONDITIONS PROPRES A STIMULER LA CONTRIBUTION
DU SECTEUR DES PRODUITS DE BASE AU DEVELOPPEMENT ?

Communication de M. Paian NAINGGOLAN, Directeur général du
Service de la recherche commerciale, Ministère du commerce, Indonésie

INTRODUCTION

Le commerce international peut beaucoup contribuer au progrès de l'économie mondiale. Cela dit, les conditions économiques internationales n'ont guère été favorables aux nations en développement, surtout pendant la dernière décennie. Le volume du commerce mondial a augmenté, mais les articles manufacturés, dont la part s'est accrue particulièrement vite, ont largement pris le pas sur les produits primaires.

Depuis 1900, les prix relatifs des produits primaires vont diminuant, avec une baisse moyenne de 0,5 % par an (0,6 % pour les produits non pétroliers). C'est en 1985 et 1986 que la situation a été la plus grave, les cours en dollars tombant à un niveau inférieur de 13,1 % aux prix réels.

Si cette évolution se poursuit, l'écart entre les avantages tirés du commerce extérieur par les pays avancés (d'une façon générale, les nations industrialisées), d'une part, et les pays en développement (les nations agricoles), de l'autre, loin de diminuer ne fera que se creuser.

Il faut bien voir que si le commerce ne joue pas encore un grand rôle dans l'économie des pays du tiers monde (sa part était de 12 % en 1965 et 14 % en 1987), ces pays sont pour la plupart lourdement tributaires des exportations de produits de base. C'est pourquoi, pour pouvoir tirer profit du commerce international de façon à étayer leur développement, il leur est absolument nécessaire de vendre ces produits à des prix raisonnables.

Malheureusement, l'expérience montre que l'accélération de la croissance économique et du commerce mondial au cours des dix dernières années n'a guère contribué à l'amélioration des prix des produits de base. Le système des prix à la production a été pratiquement abandonné et l'instabilité tend à s'étendre non seulement aux produits semi-finis mais encore à des produits finis. Dans ces conditions, beaucoup de pays en développement non seulement n'ont pas retiré d'avantages du commerce international sur le plan économique, mais encore sont devenus incapables d'assurer leur service de leur dette.

Nombre de pays en développement ont donc décidé de réduire progressivement le rôle des produits primaires dans leur économie au profit de l'industrie manufacturière, en adoptant une politique de remplacement des importations.

Ceux qui se sont engagés dans cette voie ont généralement misé sur la consommation intérieure et ont eu recours à une protection parfois excessive, ce qui s'est traduit par l'abandon du principe de l'efficacité qui est pourtant particulièrement nécessaire pour assurer la compétitivité. Dans le passé, les barrières de protection étaient efficaces parce que la discipline du GATT n'était pas assez forte pour s'y opposer. Beaucoup de pays en développement qui se sont affirmés par la suite ont eu du mal à ériger de telles barrières car le GATT, du fait de son renforcement, est devenu capable de leur imposer les mêmes règles qu'aux pays développés. Toutefois, si l'on étudie de plus près les négociations tenues pour améliorer les règles et la discipline du GATT, il saute aux yeux qu'une protection était déjà prévue au départ pour de nombreux secteurs revêtant une importance vitale pour les pays développés, en violation flagrante du principe du libre-échange prôné par cet organisme.

Cette observation vaut également pour les négociations en cours - les Négociations d'Uruguay. En revanche, le problème des produits primaires et en particulier des produits tropicaux, que les pays en développement espéraient voir régler rapidement, a été relégué au second plan.

A cet égard, la CNUCED est peut-être la seule organisation qui puisse faire contrepoids et empêcher les pays en développement de former une sorte de "cartel" pour défendre leurs intérêts. Faire bande à part ne constituerait pas une bonne solution et aggraverait encore la situation générale, ce dont les pays en développement seraient les premiers à souffrir.

La CNUCED qui, dans le passé, s'est montrée capable de favoriser l'entente par une action résolue et concertée, en créant le système global de préférences commerciales (SGPC), devra peut-être aussi traiter de façon particulière le problème des produits de base.

Dans cette perspective, j'aimerais faire quelques observations sur les problèmes concernant les marchés et l'investissement dans le domaine des produits de base.

PROBLEMES CONCERNANT LES MARCHES

La question des prix est un des aspects du commerce des produits de base qui n'est pas abordé comme il le faudrait. C'est par le biais des prix que le commerce international peut avoir des effets bénéfiques sur l'économie des pays en développement producteurs.

Comme on l'a déjà signalé, pendant la dernière décennie, les prix des produits de base sont tombés au plus bas en 1985 et 1986 et, malgré une amélioration en 1987, les recettes globales provenant de la vente de produits primaires autres que le pétrole n'ont augmenté que de 5 % par rapport à leur niveau de 1980. En revanche, les recettes totales tirées de l'exportation d'articles manufacturés se sont accrues de près de 85 %.

Il est toujours très difficile de prévoir l'évolution des prix des produits de base, qui varient d'ailleurs beaucoup de l'un à l'autre.

Sans une intervention sur le marché privé, il faut généralement s'attendre à une tendance à la baisse. Tout raffermissement des cours ne peut être que relativement faible et lent.

Même pour les pays en développement qui, comme l'Indonésie, sont riches en ressources naturelles et qui, au cours des dix dernières années, ont réussi à développer leur industrie, les produits de base et l'agriculture demeurent généralement très importants. Environ 80 % de la population de l'Indonésie, qui compte au total 180 millions d'habitants, vit encore dans les zones rurales; l'agriculture emploie 54 % de la population active, contre 16 % seulement pour l'industrie. En Indonésie, le niveau des revenus tirés de l'agriculture pose toujours un problème. Le produit intérieur brut par travailleur représente environ 860 000 rupiahs dans l'agriculture, mais 4 300 000 dans l'industrie, soit un rapport de 1 à 5. Cela pour dire que la prospérité économique dans les pays en développement passe toujours par la solution du problème des prix des produits de base.

Je doute que le Fonds commun puisse jouer indépendamment son rôle de gestionnaire des stocks pour soutenir les prix des produits de base. Je doute aussi que les accords internationaux de produit, à eux seuls, contribuent à l'essor du commerce des produits de base. Généralement, ces accords visent plutôt à limiter les échanges en vue d'accroître ou de stabiliser les prix. Rien ne prouve qu'ils puissent être utilisés pour améliorer durablement les prix des exportations.

PROBLEMES D'INVESTISSEMENT

Dans les pays du tiers monde, la question du redéploiement des industries acquiert toujours beaucoup d'importance, le but étant d'assurer une répartition plus juste des fruits du développement entre les différentes régions d'un même pays. Dans le même esprit, l'économie mondiale doit encourager les industries utilisant des produits primaires comme matières premières à s'installer dans le tiers monde.

Pour que ce redéploiement ait des effets vraiment bénéfiques, les pays en développement ont besoin d'investir dans l'infrastructure, de développer l'enseignement, de mettre en valeur les ressources humaines et de prévoir des incitations de façon à pouvoir tirer parti de leur avantage compétitif sur le marché mondial.

La part des produits primaires transformés dans les exportations des pays en développement est encore très faible. Elle n'atteint même pas 3 % pour les produits d'origine agricole. Autrement dit, les produits de base sont toujours transformés surtout dans les pays développés.

En outre, les gouvernements des nations développées continuent à faire obstacle à l'importation de produits de base, en imposant des droits de douane progressifs. En d'autres termes, ils ne sont toujours pas disposés à favoriser le redéploiement, dans les pays en développement, des industries utilisant ces produits. Jusqu'à présent, ils se sont contentés de soutenir le transfert d'industries polluantes, et semblent peu enclins à coopérer à une répartition

plus équitable des fruits du commerce international. Il faut donc amener les grands pays industrialisés à encourager la transformation en aval des produits de base dans les pays en développement.

Il est aisé de comprendre pourquoi les produits primaires étaient exportés à l'état brut dans les premiers temps du commerce bilatéral et international. Pour des raisons techniques et financières ainsi que pour des raisons de qualité, les produits finis devaient être fabriqués par les pays utilisateurs qui étaient plus avancés que les pays producteurs. La constitution de marchés organisés dans les pays consommateurs visait, entre autres, à mettre la production à l'abri des aléas des livraisons, l'arrivée des navires transportant les produits en question étant incertaine et le tonnage n'ayant en outre pas encore atteint le niveau actuel.

A l'époque, on avait également moins conscience de l'intérêt commun présenté par le commerce international. Des facteurs ne datant pas d'hier ont aussi contribué aux difficultés rencontrées pour résoudre le problème des produits de base et notamment pour redéployer les industries qui utilisent ces produits.

NECESSITE D'UNE ACTION CONCERTEE ET DETERMINEE

Il est très regrettable que beaucoup de pays en développement aient pris des mesures qui ont pour effet d'affaiblir sensiblement les liens entre leur marché intérieur et l'économie internationale. Ayant souvent essuyé des revers, nombre d'entre eux ont décidé de protéger leurs industries en élevant d'importants obstacles tarifaires et non tarifaires à l'encontre des importations concurrentes.

Ces mesures se sont pourtant révélées efficaces, en particulier dans des secteurs non liés à l'agriculture comme l'électronique, les textiles et la confection, qui sont des industries laborivores. En général, il s'agit de remplacer les importations qui sont, si nécessaire, interdites automatiquement dès lors que des produits équivalents sont fabriqués sur place.

Plusieurs pays en développement qui ont suivi cette politique avec succès comptent aujourd'hui parmi les principaux producteurs mondiaux d'articles manufacturés dans les secteurs en question.

Cela explique notamment pourquoi les pays en développement, pour la première fois, participent très activement aux Négociations d'Uruguay sous l'égide du GATT, dans l'espoir que leurs progrès ne seront pas freinés par les pays développés qui tendent à renforcer leur protection. Ces derniers ne devraient pas avoir peur des pays en développement, car la voie du progrès sera toujours ouverte à de nouvelles techniques plus avancées, sur lesquelles ils ont généralement la haute main. Là aussi, le principe de la solidarité peut être invoqué.

Le fossé économique entre les pays développés et les pays en développement, en particulier les pays exportateurs de produits primaires, ne cesse de s'élargir.

A cet égard, il est grand temps que la CNUCED, qui a déjà réussi, en créant le système global de préférences commerciales, à procurer des avantages commerciaux concrets aux pays en développement, redouble d'efforts pour que tous ses membres s'attaquent de façon concertée et déterminée aux problèmes des produits de base en les considérant comme un tout.

Les accords internationaux de produit doivent être examinés parallèlement à la question de l'organisation des marchés, du Fonds commun et du redéploiement des industries utilisant des produits de base comme matières premières. Il faut aider concrètement les pays en développement à créer des marchés organisés dans certains d'entre eux. Par la suite, ces marchés devront être reliés les uns aux autres en coopération étroite. Ainsi, le secteur de la production pourra être coordonné efficacement et directement avec le marché (processus actuellement très lent). Aux Etats-Unis, le marché du blé est toujours suivi de très près par les agriculteurs, pour qui il constitue un indicateur. Le marché du café dans les pays avancés, en revanche, retient seulement l'attention des négociants des pays producteurs, et les agriculteurs subissent des pertes faute d'avoir prévu suffisamment tôt son évolution. L'expérience montre que les exportateurs de produits de base des pays en développement ne résistent généralement pas longtemps et perdent pied face aux marchés organisés des pays développés.

Le redéploiement industriel doit également être étroitement associé à des efforts pour accroître la consommation des biens considérés dans les pays en développement; cela aidera, à la longue, à équilibrer l'offre et la demande qui continuent d'influer sur la formation des prix. Si les sociétés multinationales investissent massivement dans des industries utilisatrices de produits primaires dans les pays en développement, les coûts de production s'en trouveront fortement réduits, ce qui stimulera la demande dans ces pays. Ces efforts doivent aussi être accompagnés par une suppression du système de protection progressive dans les pays avancés, pour ne pas entraver la commercialisation.

Je suis convaincu que l'examen combiné des cinq aspects du commerce des produits primaires - accords internationaux de produit, organisation des marchés, Fonds commun, redéploiement des industries utilisant des produits de base et suppression des droits d'importation progressifs pour ces produits - débouchera sur une amélioration de ce commerce et de l'approvisionnement. Il faut s'attaquer globalement au problème des produits de base en le considérant sous tous ses aspects.

On ne saurait tolérer que les produits primaires autres que le pétrole demeurent abondants mais fassent toujours l'objet d'une protection, du simple fait que les pays pauvres n'ont pas le choix. Il faut au contraire mettre en place un système commercial plus ouvert, plus libéral et mieux organisé pour les produits de base.

Annexe VIII

QUE FAIRE POUR MIEUX EQUILIBRER L'OFFRE ET LA DEMANDE MONDIALES
DE PRODUITS DE BASE ?

Communication de M. Kobena ERBYNN, Directeur du Ghana Investments Centre

A. Bref historique de la coopération internationale
dans le domaine des produits de base

Les principaux produits de base exportés par les pays en développement sont soit des denrées agricoles (sucre, thé, cacao, café, céréales, viande et produits laitiers, huiles végétales, coton, jute et caoutchouc, etc.), soit des produits d'extraction (or, diamants, étain, bois, etc.). En règle générale, les marchés des produits de base sont caractérisés par une tendance à l'instabilité des prix; s'agissant des denrées agricoles, les risques d'instabilité sont encore plus grands, en ce sens que l'offre est en principe soumise aux aléas climatiques dans le Sud et la demande aux aléas économiques dans le Nord.

Après la seconde guerre mondiale (jusqu'en 1970 environ), on s'accordait généralement à penser que la capacité de production (et, partant, l'offre) était plus que suffisante pour répondre à la demande effective pour la plupart des denrées agricoles. Les nouvelles méthodes phytogénétiques et zootechniques qui ont permis d'obtenir des variétés et des espèces à haut rendement, les nouvelles pratiques agraires qui ont fait adopter des procédés *améliorés de plantage et d'élevage, le recours aux engrais et à des aliments* pour bétail composés selon des formules scientifiques, l'emploi des tracteurs et autres machines agricoles, tous ces facteurs ont contribué à accroître considérablement les rendements dans l'agriculture et l'élevage, si bien que tout le monde a fini par croire que de nouvelles améliorations des techniques agricoles permettraient d'assurer l'offre à long terme. L'instabilité des prix sur les marchés des produits de base était donc perçue comme résultant d'une insuffisance de la demande.

Vu le bas niveau des prix des produits de base à cette époque (où l'on pensait que l'offre demeurerait suffisante), les consommateurs n'étaient guère disposés à accepter des accords commerciaux qui "relèveraient artificiellement" les prix. Or, la faiblesse des prix des produits agricoles exportés (en tant que matières premières) par rapport aux prix des articles manufacturés importés - et le phénomène connexe des fluctuations importantes des prix des produits de base - a été pour beaucoup dans l'instabilité des recettes et de la situation de la balance des paiements des pays en développement exportateurs de produits. Cette absence de vision commune (des producteurs et des consommateurs de produits de base entrant dans le commerce international) du problème des prix a été le principal facteur de friction entre pays en développement (producteurs) et pays industrialisés (consommateurs).

Etant donné tout le poids qu'ils pouvaient jeter dans la balance, les pays industrialisés, les consommateurs, ont naturellement imprimé leur propre vision aux efforts de stabilisation des prix mondiaux des produits de base par la coopération internationale (entre consommateurs et producteurs).

On ne s'étonnera pas, dès lors, que les discussions sur les prix des produits de base dans l'après-guerre aient essentiellement porté sur la recherche de débouchés pour ces produits et sur des mesures de stabilisation des prix. Pour certaines denrées, des arrangements préférentiels ont été prévus pour les exportations des pays en développement vers les pays industrialisés.

Les principales initiatives de cette époque se sont traduites par la conclusion d'accords internationaux sur le blé (renégocié, 1949), le café (1962) et le sucre (1966, renégocié) et par de vastes consultations intergouvernementales, sous l'égide de la FAO et de la CNUCED, sur plusieurs autres produits (notamment, le cacao, le caoutchouc et les fibres).

Toutefois, dans les années 70, bon nombre de postulats de l'après-guerre en matière de prix des produits de base (notamment l'idée que les pays producteurs de produits primaires *ne parviendraient jamais à entreprendre* une action collective pour améliorer la situation de leurs marchés et, partant, faire monter les prix des produits) ont commencé à se révéler faux. Le relèvement unilatéral des prix du pétrole par l'OPEP (Organisation des pays exportateurs de pétrole) en 1973, les forts taux de croissance économique dans presque tous les pays de l'OCDE et la montée de l'inflation tout au long de la décennie ont entraîné une croissance très rapide de la demande de produits de base. Presque tous les produits ont vu leur prix augmenter, les pays industrialisés s'inquiétant pour la première fois du risque d'épuisement des ressources mondiales. Cette période (en particulier entre 1972 et 1975) a été marquée par un emballement général des prix des produits de base (avec des termes de l'échange favorables), qui s'est accompagné d'une modification du rapport de force entre les pays industrialisés et les pays en développement, à l'avantage des seconds. Les nations industrialisées consommatrices craignaient que les pays exportateurs de produits de base n'utilisent leur nouvelle puissance économique pour, non seulement accroître leurs recettes en devises, mais également consolider leur contrôle sur les réserves de matières premières, en constituant de nouveaux cartels de produits sur le modèle de l'OPEP, et s'affirmer plus efficacement dans les instances politiques internationales. Les pays consommateurs étaient donc désormais plus enclins à débattre d'arrangements pouvant déboucher sur une coopération internationale plus concrète et sur des niveaux de prix suffisamment rémunérateurs pour assurer le maintien (futur) de l'approvisionnement du marché mondial.

Ainsi, la plupart des discussions sur les politiques à adopter dans ce domaine ont visé à l'époque à assurer les approvisionnements par des arrangements sur la constitution de stocks, la stabilisation des prix à des niveaux rémunérateurs et le développement de la production. L'action entreprise au plan international a aussi consisté à envisager un traitement préférentiel des exportations des pays en développement, une assistance technique et financière accrue à ces pays pour leur permettre d'accroître leurs approvisionnements en vivres et en produits de base et l'inclusion des produits agricoles dans les négociations commerciales multilatérales du GATT.

Les prix élevés au milieu des années 70 ont incité à investir dans la production agricole. A la fin de la décennie, la production avait considérablement augmenté chez les producteurs traditionnels (par exemple,

le café et le cacao en Côte d'Ivoire, le cacao au Brésil et le caoutchouc en Malaisie), tandis que de nouveaux pays étaient devenus des producteurs non négligeables (la Malaisie pour le cacao, par exemple). Or, les mesures adoptées à la même époque pour réduire une inflation à deux chiffres dans les pays industrialisés ont entraîné un ralentissement très prononcé de l'activité économique en Europe et en Amérique du Nord au tournant de la décennie. Ces deux facteurs se sont conjugués pour provoquer un effondrement des prix des produits de base en 1978-1979, qui s'est poursuivi au début des années 80. L'arrivée sur la scène politique mondiale de Margaret Thatcher, premier ministre du Royaume-Uni (1979), et de Ronald Reagan, président des Etats-Unis d'Amérique (1980), a ouvert une ère de capitalisme triomphant dans le commerce et l'industrie, aux niveaux national et international. En raison du poids de ces deux pays dans toute négociation (et plus spécialement celui des Etats-Unis, principal consommateur de bon nombre de produits de base marchands), les politiques des produits de base formulées dans les années 80 l'ont été dans un contexte résolument dominé par le principe occidental du respect du "libre marché", où les objectifs de répartition des revenus en matière commerciale étaient réduits à la portion congrue. L'ère de Thatcher et de Reagan (auxquels s'est ensuite joint le chancelier Kohl de la République fédérale d'Allemagne) a été celle des plus grands défis lancés aux tenants de la coopération internationale en matière d'arrangements de produit. Tandis que les producteurs, désormais confrontés à des prix mondiaux très bas, plaidaient pour un relèvement des prix en invoquant des arguments implicitement "sociaux" comme la nécessité de stabiliser les prix à des niveaux rémunérateurs, les consommateurs de l'hémisphère nord insistaient sur la nécessité d'abaisser les prix jusqu'à atteindre le prix d'équilibre à long terme, seul moyen selon eux d'assurer la stabilité du marché par une meilleure adéquation entre l'offre et la demande mondiales de chaque produit.

A quelques exceptions près (1985/86 pour le cacao, 1986/87 pour le café, 1988 pour le sucre), le marasme des marchés des produits agricoles tropicaux a persisté tout au long des années 80, en raison d'un déséquilibre chronique entre l'offre et la demande mondiales. L'excédent structurel de l'offre (pour la plupart des produits), auquel il faut ajouter la volonté résolue des pays consommateurs de s'en tenir aux lois du marché en matière de commerce des produits de base, a empêché tout progrès significatif dans la mise en oeuvre d'accords ou d'arrangements internationaux de produit pendant les années 80.

Au début des années 90, les accords internationaux de produit qui comportaient des dispositions économiques destinées à faciliter la stabilisation des prix à des niveaux convenus ont périclité (Accord sur l'étain en 1986) ou sont restés en veilleuse, leurs dispositions économiques étant suspendues (café en 1987, cacao en 1989); seul l'Accord sur le caoutchouc naturel (renégocié en 1987) comporte encore des clauses économiques opérantes, qui font intervenir un mécanisme de stock régulateur. L'Accord sur le sucre (renégocié en 1987), l'Accord sur le blé et les nouveaux accords de produit sur le jute (1989) et les bois tropicaux (1986) ne comportent pas de dispositions économiques.

B. Rôle futur des accords internationaux de produit

L'excédent structurel de l'offre, qui a provoqué l'effondrement des accords internationaux de produit dotés d'un mécanisme de stock régulateur (étain, cacao) ou d'un système de contingentement des exportations (café), continue de peser lourdement sur le marché des produits de base. Le faible niveau des prix des produits de base qui en résulte, avec une diminution des revenus correspondants pour les pays en développement, le ralentissement général de l'économie mondiale depuis 1989 et les taux élevés d'inflation sont autant de facteurs qui réduisent la capacité des pays en développement exportateurs de produits de base d'assurer le service de leur dette extérieure, et aussi d'importer les denrées alimentaires et les équipements dont ils ont besoin. Les sorties de ressources financières rares pour les besoins du service de la dette extérieure, les pénuries d'approvisionnement dues à la sécheresse ou à des troubles internes, et l'incapacité d'importer les denrées alimentaires nécessaires en raison de la faiblesse des recettes d'exportation de produits de base commencent à provoquer de vives préoccupations parmi les populations dans plusieurs pays en développement du fait de l'éventualité d'une famine généralisée. Il apparaît donc nécessaire pour la communauté internationale (producteurs et consommateurs) d'adopter des mesures permettant de renforcer les accords/arrangements internationaux visant à stabiliser les prix des produits de base en vue d'accroître les recettes d'exportation des pays en développement exportateurs de tels produits.

Le STABEX : mécanisme de stabilisation des recettes

Une mesure de coopération internationale qui a contribué à stabiliser ces recettes (et non pas les prix du marché) est le mécanisme du STABEX, régi par les successives Conventions de Lomé (première à quatrième Conventions de Lomé) qui lient les 12 pays de la Communauté économique européenne (CEE) et un certain nombre d'Etats d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP). Ce mécanisme ne donne à l'évidence pas des résultats aussi intéressants que des mesures de stabilisation des prix telles que stocks régulateurs ou contingents. Cependant, il satisfait au critère voulu par les consommateurs, qui est de permettre le libre jeu de l'offre et de la demande sur le marché d'un produit; il est aussi plus facile à surveiller et d'un fonctionnement moins onéreux. Au producteur, il offre l'assurance d'une certaine compensation monétaire si le prix du marché d'un produit tombe à un niveau trop bas; les producteurs et les consommateurs n'ont pas besoin d'argumenter sur le "prix plancher" qui devrait constituer un prix rémunérateur.

Dans le cadre d'un accord/arrangement international de produit, où les producteurs et les consommateurs contribuent ensemble au financement du fonds de stabilisation, les consommateurs considèrent cette "compensation monétaire" versée au producteur comme une subvention ou un moyen indirect de payer des prix plus élevés que ceux que dicterait le jeu du marché. Sur un marché déjà structurellement excédentaire, cet "extra" payé au producteur ne peut que constituer un signal erroné dans le sens d'un nouvel accroissement de la production. Pour le producteur, en revanche, le prix effectivement obtenu plus la compensation monétaire peuvent, ensemble, représenter encore un prix de vente nettement insuffisant par rapport aux coûts de production, ce qui ne saurait le satisfaire. De ce fait, le STABEX, s'il fonctionne bien dans

une relation "d'Etat à Etat" (ou à un niveau "politique"), apparaîtra tout à fait inadapté en tant que mécanisme de stabilisation dans le cadre d'un accord international de produit, qui est avant tout axé sur le commerce (et non pas sur la politique).

Contingents ou stock régulateur

Deux principaux mécanismes sont traditionnellement utilisés en tant que mesures de stabilisation des prix dans les accords internationaux de produit - d'une part, un système de contingents qui vise à empêcher une offre excessive sur le marché (Accord de 1962 sur le café), d'autre part, un mécanisme de stock régulateur qui sert à acquérir et à stocker des approvisionnements excédentaires (ce qui permet d'alléger le marché), puis à écouler les quantités stockées sur le marché en période d'offre insuffisante (Accord de 1980 sur le cacao, Accord de 1989 sur le caoutchouc naturel). L'Accord de 1986 sur le cacao prévoit les deux mécanismes - un stock régulateur (de 250 000 tonnes au maximum) complété par une variante plus transparente de contingentement.

En période d'excédent structurel, comme c'est le cas actuellement, les contingents sont plus efficaces pour ce qui est d'envoyer aux producteurs les signaux corrects quant à la nécessité de réduire la production. Toutefois, les problèmes de manque de transparence sur les marchés secondaires (hors accord), les conflits incessants entre grands producteurs et nouveaux producteurs ou producteurs dynamiques pour ce qui est des parts de marché, ainsi que le coût élevé des procédures de surveillance font des contingents un cauchemar pour les producteurs et pour les consommateurs. En 1988, un certain nombre de pays importateurs ont soulevé des questions importantes concernant les ventes de café à prix cassés effectuées par des pays producteurs membres de l'Accord à des pays importateurs non membres de l'Accord. Pendant plus de 20 ans (de 1963 au milieu des années 80), l'Accord international sur le café avait semblé fonctionner à merveille, mais "cela était largement dû aux restrictions que s'imposait à lui-même le Brésil, qui détenait d'importants stocks et avait également considérablement réduit au fil des ans sa part de la production et des exportations mondiales". La politique caféière du Brésil a permis à plusieurs petits producteurs (dont beaucoup de nouveaux venus sur le marché du café) d'accroître leurs exportations. A la fin des années 80, lorsque le Brésil a décidé d'enrayer la diminution de ses parts de marché, les membres de l'Accord ont été dans l'incapacité de s'entendre sur une nouvelle répartition des contingents.

Le mécanisme de stock régulateur est un instrument efficace de stabilisation des prix lorsque le marché est relativement bien ajusté (l'offre et la demande ne s'écartant que légèrement l'un de l'autre sous l'effet de facteurs de production saisonniers) et que les prix ne connaissent normalement que de faibles fluctuations par rapport au prix "théorique" d'équilibre à long terme. Toutefois, en périodes d'excédent structurel, lorsque les prix sont systématiquement orientés à la baisse, le mécanisme de stock régulateur n'est que d'un faible secours, car ses achats ont peu d'influence sur les prix - voir les derniers achats du stock régulateur, en février 1988, dans le cas de l'Accord de 1986 sur le cacao.

Dans les conditions actuelles d'excédent général, il est difficile d'imaginer qu'un quelconque nouvel accord international de produit puisse être négocié ou renégocié, qui prévoirait seulement un mécanisme de stock régulateur pour stabiliser les prix. Le mécanisme d'ajustement des prix qui devra être adopté pour ramener "rapidement" l'offre et la demande vers un équilibre raisonnable sera tel que les pays producteurs auront les plus grandes difficultés à l'accepter; et sans une telle procédure d'ajustement rapide des prix, il est douteux que les consommateurs puissent considérer un mécanisme de stock régulateur comme un instrument efficace. Néanmoins, ce type de mécanisme peut encore être utile dans certaines conditions, même dans une situation chronique d'offre excédentaire.

Le Fonds commun pour les produits de base a un rôle direct à jouer en la matière. Le fonctionnement d'un stock régulateur est extrêmement onéreux dans une situation d'excédent structurel de l'offre. Le premier compte du Fonds commun a été institué dans le dessein même de financer le stockage de produits de base.

Il ressort à l'évidence de l'analyse qui vient d'être faite que, sauf catastrophe ou désastre économique, les instruments traditionnellement utilisés pour stimuler les prix dans le cadre des accords internationaux de produit ne seront pas d'un grand secours dans les années 90. Quel nouveau rôle devrait donc être celui de ces accords pour que les producteurs et les consommateurs poursuivent leur dialogue au niveau international et continuent de s'intéresser aux accords internationaux de produit ?

Il est tout d'abord nécessaire de recentrer les accords internationaux de produit sur leur double objectif initial, à savoir : i) empêcher des fluctuations excessives des prix des produits de base; et ii) assurer un ajustement efficace entre la production et la consommation mondiales. Tous les autres objectifs des accords devraient être secondaires et assujettis à ce double objectif principal. Les accords internationaux de produit peuvent être assortis ou non de dispositions économiques, qui sont normalement associées à l'objectif i) plus haut. Généralement toutefois, les pays producteurs sont davantage favorables à un accord assorti de dispositions économiques applicables en période de faibles prix, plutôt qu'en période de prix élevés. Pour intéresser les consommateurs, un accord doit aussi comprendre des dispositions accordant à ceux-ci, en contrepoids, un pouvoir suffisant. Un accord international de produit devrait donc pouvoir modérer les fluctuations à court terme des prix à la hausse aussi bien qu'à la baisse. L'objectif i) mentionné plus haut est normalement réalisé grâce à l'utilisation d'un mécanisme de stock régulateur seulement, ou de contingents d'exportation (et/ou de production), ou des deux dispositifs (stock régulateur, complété par un contrôle des exportations). L'objectif ii) est facilité par le rôle joué par le secrétariat de l'Organisation, qui rassemble et diffuse des données sur les conditions du marché mondial, données qui contribuent à rendre celui-ci davantage transparent. Dans les années 90, en raison du spectre d'un excédent structurel de l'offre de produits de base en général, je ne vois pas comment les pays (en développement) producteurs pourraient être facilement persuadés de renoncer aux avantages inhérents à l'objectif i) - réduction des fluctuations de prix - pour souscrire à un arrangement (ou un accord) de produit dont la seule utilité serait

de permettre aux producteurs et aux consommateurs d'examiner les problèmes du marché mondial et d'échanger des informations commerciales sur les moyens d'équilibrer dans le moyen à long terme la production et la consommation. S'il est vrai que certains produits agricoles (comme la banane) ne se prêtent guère à des mesures de stockage, il n'en reste pas moins que les producteurs de la plupart des produits de base ne souhaiteront pas être parties à un accord international de produit dépourvu de clauses économiques; ils se souviennent des frustrations grandissantes éprouvées dans les années 60 devant l'incapacité des pays en développement d'obtenir autre chose qu'un examen inefficace (et parfois stérile) des problèmes relatifs aux produits de base à un moment où il fallait agir pour remédier au marasme des prix mondiaux de ces produits.

Pour qu'un quelconque nouvel accord international de produit (assorti de dispositions économiques) ait quelque chance d'être négocié avec succès dans les années 90, il faut que les producteurs comprennent que les consommateurs feront usage de leur actuelle supériorité en matière de pouvoir de négociation pour obtenir : a) une définition précise des objectifs, ce qui exclut tout objectif humanitaire ou social pouvant faire de l'accord un mécanisme de transfert de ressources; b) une stabilisation des prix des produits de base par rapport à une tendance à long terme, d'où la nécessité de disposer d'un mécanisme d'ajustement des prix axé sur le marché; c) un mécanisme efficace de répartition des ressources qui permette aux producteurs les plus efficaces et ayant les coûts les plus faibles d'obtenir une plus grande part du marché; et d) des mesures de correction du déséquilibre structurel fondamental du marché. Heureusement pour la coopération mondiale, beaucoup d'importants pays en développement exportateurs de produits de base ont, depuis le milieu des années 80 et plus particulièrement au cours des quatre dernières années, entrepris de leur propre initiative ou sous l'égide de la Banque mondiale et du FMI, des programmes d'ajustement structurel visant à redresser l'économie nationale et à l'orienter dans le sens d'une croissance économique durable. Ces programmes prévoient la privatisation d'un grand nombre d'entreprises publiques et des mesures visant à améliorer les conditions (politiques, sociales et économiques) pour les investissements privés directs et le développement du secteur privé. Ces pays en développement peuvent donc mieux s'adapter aujourd'hui qu'auparavant aux exigences des consommateurs quant au rôle du secteur privé et du marché.

En échange, les pays consommateurs (principalement des pays du Nord) doivent être prêts à examiner sérieusement quelques-unes des revendications traditionnelles des producteurs, résultant de "l'inéquité de l'ordre économique mondial (actuel)" : stabilisation des recettes d'exportation; amélioration de l'accès aux marchés des pays développés pour les produits agricoles et les produits transformés; et investissements (capitaux étrangers et technologie) dans des installations de transformation de produits plus modernes et dans des programmes de diversification par rapport aux produits de base dont l'offre est structurellement excédentaire. On ne saurait s'attendre que les accords internationaux de produit, dont la vocation est avant tout commerciale, exercent directement une action nouvelle dans la recherche d'une solution à ces problèmes "politiques"; les instances compétentes en la matière sont les grandes organisations multilatérales telles que le GATT, la Banque mondiale/le FMI et la CNUCED. Toutefois, chaque accord international de produit devrait contenir des dispositions (ou des clauses) témoignant de

la détermination des pays producteurs et des pays consommateurs de trouver des solutions appropriées à court terme et à long terme aux problèmes des pays en développement en matière d'exportation de produits de base. De nouvelles améliorations apportées à la Facilité de financement compensatoire du FMI et au STABEX de la Communauté économique européenne afin que davantage de pays en développement exportateurs de produits de base puissent convertir les prêts souscrits en dons, ainsi que des progrès rapides dans le cadre des Négociations d'Uruguay au GATT sur une réduction progressive du protectionnisme agricole (grâce à la suppression des subventions ou des soutiens agricoles, en particulier dans la CEE, aux Etats-Unis et au Japon, et à la réduction des obstacles tarifaires et non tarifaires aux produits transformés en provenance des pays en développement) permettront d'accroître les recettes d'exportation de produits grâce à une concurrence plus efficace; cela non seulement rendra le service de la dette plus supportable et dégagera quelques ressources pour le développement des infrastructures, mais aussi renforcera la capacité des pays en développement d'échapper peu à peu à l'emprise de la dette.

C. Possibilités d'action qui s'offrent aux producteurs

Quelles mesures les pays producteurs peuvent-ils adopter unilatéralement pour obtenir une amélioration des prix des produits de base et des revenus tirés des exportations de produits dans la période actuelle d'excédent structurel de l'offre ? Les quatre options considérées comprennent soit une réduction des approvisionnements sur le marché, soit une expansion de la consommation et/ou de l'utilisation des produits en question. Trois options concernant la régulation de l'offre sont examinées ci-après, tandis que des mesures visant à accroître la demande sont envisagées dans la section suivante.

Les pays en développement exportateurs de produits de base doivent apprendre à connaître les règles fondamentales du marché international : la demande et l'offre déterminent ensemble le prix du produit; un excédent de l'offre par rapport à la demande entraîne une baisse de prix. Pour faire augmenter les prix des produits de base, actuellement très bas, toute action des producteurs devrait avoir pour effet de réduire les approvisionnements destinés au marché (ou d'en retenir une partie) selon tel ou tel mode de régulation de l'offre.

Retrait d'exportations

L'expérience du Brésil pour le café (années 60 et 70) et celle de la Côte d'Ivoire pour le cacao (1988/89) montrent que, quelle que soit son importance pour un produit déterminé, un pays exportateur ne peut pas à lui seul arriver à grand chose en retirant une partie de sa production du marché mondial. De même, à supposer que les quelques gros producteurs d'un produit donné décident de limiter l'approvisionnement du marché, ces pays en développement seront forcément perdants à la longue, car leur part du marché mondial diminuera lentement mais sûrement.

C'est dire la nécessité d'une action concertée de tous les pays producteurs (ou d'un nombre suffisamment important d'entre eux) pour décider de réduire la production et les exportations. Le "cartel de producteurs" est le plus courant des arrangements conclus entre producteurs pour restreindre

l'approvisionnement du marché. Les producteurs de pétrole ont ainsi constitué un cartel (Organisation des pays exportateurs de pétrole - OPEP) et s'en sont servi très efficacement pour faire augmenter les prix du pétrole à partir de 1973 et les maintenir à des niveaux élevés jusqu'au début des années 80. Malheureusement pour les producteurs de produits agricoles, les facteurs qui ont permis à l'OPEP de fonctionner avec succès à moyen terme (notamment l'absence de produits de remplacement facilement accessibles et d'autres sources de production) n'existent pas pour bon nombre d'autres produits.

L'action des cartels est inefficace en période d'excédent structurel de l'offre - le retrait de 450 000 tonnes de cacao (soit environ 18 % de la production mondiale) du marché en 1989 (et pas par l'intermédiaire d'un cartel) n'a pas eu d'incidence sérieuse sur les prix du cacao. Selon des estimations établies par M. J. Bateman, c'est 900 000 tonnes de cacao qu'il aurait fallu soustraire au marché pour que cela ait un effet durable sur les prix. Etant donné que pour la plupart des pays en développement un ou deux produits de base seulement rapportent entre 20 et 70 % des recettes en devises (le café pour le Brésil, le cacao pour le Ghana, le café et le cacao pour la Côte d'Ivoire, l'étain et le caoutchouc naturel pour la Malaisie, le pétrole pour le Nigéria), même quand ils peuvent avoir intérêt à agir dans le cadre d'un cartel, les pays ne sont pas en mesure de retenir des quantités suffisantes à cause des pertes élevées dues à des installations de stockage déficientes mais coûteuses, de l'inefficacité des programmes d'application et, surtout, parce qu'ils ont besoin de devises pour régler leur facture d'importation et rembourser leur dette. En outre, à plus ou moins longue échéance, les lois normales du marché suscitent une production de remplacement - de nouvelles zones de production surgissent, les petits producteurs hors contingent en profitent pour accroître considérablement la leur et des produits artificiels ou synthétiques font leur apparition sur le marché - et cela a tendance à faire échouer les efforts du cartel.

En conclusion, non seulement les intérêts des producteurs sont compromis collectivement (par des opérations de cartel) puisqu'ils risquent de perdre des marchés à long terme (au profit des produits synthétiques) pour des gains à court terme, mais encore les pays en développement exportateurs de produits primaires (et dont la dette représente une part élevée de leurs recettes d'exportation) ne peuvent pas se permettre de bloquer longtemps une partie de leurs exportations parce qu'ils ont besoin du revenu.

Rationalisation de l'offre

La connaissance du cycle de production d'un produit peut aider à mettre au point des stratégies pour augmenter ou diminuer l'offre sur le marché. Pour les céréales et les bananes, dont le cycle de production est d'un an ou moins, l'excédent de l'offre au cours d'une année peut être corrigé l'année suivante si l'on réduit la superficie cultivée (avec ou sans compensation de l'Etat pour les terres enlevées à la production du produit en question) ou si l'on utilise moins d'intrants agricoles essentiels comme les engrais et les insecticides.

Pour les cultures arborescentes et arbustives à cycle long (y compris le cacao, le palmier à huile (pour les huiles végétales), et le caoutchouc), les nouvelles plantations dépendent non seulement du niveau de la production et

des prix mondiaux l'année précédente, mais aussi des prévisions quant aux relations futures entre la demande et l'offre. Dans les pays en développement, la plupart des agriculteurs et des dirigeants ont tendance à émettre des prévisions "positives allant dans le même sens" : si les prix sont aujourd'hui élevés, ils s'attendent qu'ils le resteront pendant plusieurs années. C'est pourquoi, quand les prix sont hauts, les gouvernements (ou les autorités compétentes) des pays producteurs entreprennent de leur propre chef (ou sont amenés par la persuasion à entreprendre) de nouveaux programmes d'accroissement de la production (comme la Côte d'Ivoire et la Malaisie pour le cacao au milieu des années 70), l'investissement étant au contraire découragé lorsque les prix sont au plus bas. Du point de vue de la régulation de l'offre, ces mesures prises par les pouvoirs publics ne font qu'aggraver l'instabilité cyclique.

Un mécanisme crédible pour rationaliser l'offre à moyen ou long terme serait que tous les pays producteurs acceptent de prendre des mesures anticycliques "en réduisant les plantations nouvelles quand les prix sont au plus haut et en n'encourageant les programmes de régénération que pendant les périodes où l'offre est excédentaire". Cette politique ne devrait pas être trop difficile à appliquer pour les pays producteurs puisqu'elle n'entraîne aucun sacrifice immédiat de précieuses devises et, si tous les producteurs s'y conformaient, aucun pays producteur ne devrait perdre de part de marché.

Une autre mesure de rationalisation de l'offre (à court terme) consiste à transformer une quantité convenue du produit et à la retirer du marché en la stockant. Pour qu'elle soit efficace, il faudrait qu'un nombre suffisant de pays producteurs contribuent à la constitution de ces stocks. Lorsqu'un pays participant n'a pas assez d'installations de traitement, les matières premières peuvent être expédiées dans un autre pays. Il faut mentionner ici la tentative infructueuse faite par la Côte d'Ivoire pour faire transformer 130 000 tonnes de cacao dans des usines brésiliennes. Le produit traité se conservera plus longtemps.

Pour les producteurs, le gros inconvénient de cette formule est que le stockage sous les tropiques reste une opération coûteuse même quand il s'agit d'un produit traité et que, de plus, les pays en développement ne peuvent se permettre de garder longtemps les produits traités parce qu'ils ont besoin des recettes provenant de leur exportation.

Les producteurs pourraient décider de soustraire une quantité (ou un pourcentage) convenue à l'offre mondiale actuelle d'un produit pour le transformer en produits nouveaux qu'ils distribueraient en dehors des marchés traditionnels du produit en question. Quelles sont les perspectives concernant une telle action des producteurs ? Il faut savoir tout d'abord si l'on dispose (grâce aux résultats de la recherche ou autrement) des connaissances techniques et du matériel nécessaires pour fabriquer les produits nouveaux - par exemple pour transformer le cacao en huile végétale comestible ou en boisson alcoolisée ou sans alcool. En second lieu, ce produit répond-il à une réelle demande ? Fera-t-il concurrence à un autre produit de base dont l'offre est excédentaire et risque-t-il ainsi de contribuer à faire baisser encore plus le prix de cet autre produit ?

Si le nouveau produit est destiné à être vendu, alors son prix par rapport aux produits existants de sa catégorie sera important. L'huile de beurre de cacao a-t-elle des chances d'être meilleur marché que l'huile végétale tirée du palmier à huile, de la noix de coco ou des arachides ? Il est fort probable que non, car (sauf nouvelle percée technique) on aurait exploité la situation depuis longtemps.

L'huile végétale pourrait être fournie gratuitement dans le pays où elle a été fabriquée ou dans d'autres pays, à condition que les frais de transport et autres soient payés. En effet, le prix du cacao à l'issue de cette opération (cette année-là et les années suivantes) compensera amplement la perte que représente la valeur des matières premières transformées.

Pour maintenir les parts de marché relatives, il faudrait que les producteurs soient suffisamment nombreux à accepter de participer à une telle entreprise. Un pays qui a besoin de devises ne pourra peut-être pas le faire; il voudra peut-être, par exemple, vendre la quantité totale de ses fèves de cacao à bas prix, plutôt que de miser sur un prix futur plus élevé mais incertain et pour une quantité moindre. Le choix du ou des "nouveaux produits" - vraisemblablement en faveur du ou des produits qui ont des chances d'être suffisamment compétitifs à la vente - pourrait lui aussi faire obstacle à cette politique.

Autres utilisations finales

Comme il est indiqué plus haut, la recherche de nouvelles utilisations d'un produit de base aboutira inmanquablement à une concurrence avec un autre ou d'autres produits, comme c'est le cas pour la transformation du cacao en huile (végétale) de beurre de cacao.

Les principaux points à examiner ici concernent la possibilité d'accéder aux résultats de la recherche, l'aptitude du nouveau produit à concurrencer au niveau des prix les produits traditionnels, et les changements d'habitudes des consommateurs. Les travaux de recherche scientifique à effectuer pour trouver et élaborer des "produits nouveaux" sont tels qu'on ne peut pas considérer la mise au point d'utilisations nouvelles d'un produit quelconque comme une entreprise de courte durée. Mais les perspectives peuvent être favorables à moyen ou à long terme. Cependant, un projet de recherche requiert une telle mise de fonds que les producteurs pauvres ne pourront peut-être pas en assumer le coût tout seuls; cette activité de recherche appelle une coopération ou une participation conjointe des producteurs et des consommateurs.

Nous avons vu aussi que, tout au moins à court terme, la nouvelle utilisation finale d'un produit risque de faire les frais de la concurrence en matière de prix. A moyen ou à long terme, les nouvelles améliorations apportées pour parfaire les procédés pourraient donner l'avantage au nouveau produit dans la concurrence par les prix ou lui permettre de se tailler sa part du marché.

A court terme, quand il s'agit de trouver rapidement de nouvelles utilisations finales de remplacement pour un produit déterminé face à une offre excédentaire persistante, les chances de voir les producteurs

entreprendre une action sont vraiment très faibles en raison de la concurrence des produits traditionnels au niveau des prix et de la difficulté de modifier les habitudes des consommateurs.

D. Demande de produits de base

En général, l'existence d'une offre pléthorique signifie que la demande effective totale pour un produit donné a été pleinement satisfaite et qu'il reste un excédent sur le marché. Cet excédent se traduit (dans un marché libre) par une baisse du prix du produit.

Pour la plupart des produits primaires, les principaux débouchés sont les pays développés d'Europe occidentale et d'Amérique du Nord, le Japon venant au premier plan pour les produits minéraux. En ce qui concerne le cacao et le café, la forte consommation par habitant dans ces pays développés occidentaux indique qu'il n'y a guère de place pour un accroissement de la demande. De fait, dans certains pays (comme le Royaume-Uni pour le cacao), la demande est proche du niveau de saturation. Etant donné la faible élasticité des revenus et des prix pour ces deux produits, une hausse des prix aura pour effet d'accroître le revenu des producteurs dans ces pays consommateurs traditionnels de chocolat et de café. Le Japon, l'URSS et l'Europe orientale pourraient beaucoup accroître leur consommation de ces boissons tropicales à en juger par le faible niveau actuel de leur consommation par habitant, tandis que la Chine est un géant qui n'a pas encore donné la mesure de sa consommation potentielle de café et de cacao. Dans les années 60, le Ghana a "ouvert" l'URSS à la consommation de cacao, mais aujourd'hui les frais de promotion sont tellement élevés que le coût d'une campagne de promotion en Chine, par exemple, devrait être pris en charge par tous les producteurs de cacao (et non pas par un seul pays). Des ventes spéciales (à des prix très avantageux) pourraient aussi être organisées à l'intention de la Chine et des autres pays à faible consommation de cacao par habitant du bassin méditerranéen, du Moyen-Orient et de l'Asie du Sud-Est, à condition que ce cacao à bas prix ne soit pas réintroduit sur le marché mondial.

De même, pour d'autres produits de base, de petites poches de forte consommation par habitant sont entourées par plusieurs pays où la consommation par personne est faible. Les producteurs pourraient exploiter cette situation par une action concertée (menée avec l'aide des consommateurs, dans le cadre de programmes de promotion de la consommation) visant à accroître substantiellement la demande, tout au moins à moyen terme.

La consommation pourrait aussi augmenter si l'on favorisait son expansion dans les secteurs non traditionnels ou dans les secteurs où des utilisations ont été récemment mises au point - comme l'industrie pharmaceutique et celle des produits de beauté dans le cas du cacao.

Enfin, comme ils ont un faible revenu par habitant et ont besoin de devises, la plupart des pays en développement n'ont pas une grande consommation des produits primaires qu'ils exportent (à l'exception du Brésil pour le café). Il existe des possibilités d'accroître la consommation localement dans les pays producteurs, pas nécessairement sous la forme qu'elle revêt dans les pays occidentaux. Par exemple, le cacao est consommé sous forme

de chocolat en Europe et en Amérique du Nord, mais dans les pays en développement tropicaux qui en exportent, on pourrait en encourager la consommation sous forme de boisson froide (sans alcool) fabriquée avec de la poudre de cacao.

E. Mesures à prendre pour accroître la sensibilité de l'offre et de la demande de produits de base

Différentes mesures pourraient être prises conjointement par les producteurs et les consommateurs d'un produit de base afin d'en accroître la sensibilité en matière de prix et d'améliorer ainsi l'équilibre entre l'offre et la demande mondiales de ce produit. Les mesures de coopération internationale éventuelles pourraient comporter notamment :

- i) un accord des principaux pays industrialisés sur une réduction progressive des subventions ou aides agricoles dans le cadre des négociations actuelles du GATT, qui aurait pour effet d'exposer les producteurs des pays développés dont les coûts de production sont élevés (par exemple les producteurs de sucre de la Communauté européenne) à la concurrence d'exploitants agricoles plus efficaces des pays en développement. Il pourrait en résulter une cessation de la production dans les pays industrialisés, un accroissement relatif de la demande face à la diminution de l'offre sur le marché, et donc une augmentation durable des recettes procurées par le produit considéré.

Le FMI a récemment fait observer que "l'abolition des subventions agricoles par la Communauté économique européenne, les Etats-Unis et le Japon augmenterait les recettes en devises des pays en développement exportateurs de produits agricoles de 50 milliards de dollars, soit l'équivalent, ou presque, des transferts nets annuels (au titre du service de la dette et d'autres paiements nets) allant du Sud vers le Nord".

- ii) un accord, aux négociations du GATT, sur la suppression, ou l'abaissement des obstacles tarifaires et non tarifaires ("un système généralisé de préférences tarifaires") pour les exportations de biens industriels et manufacturés des pays en développement, avec des préférences spéciales ou le régime de la franchise pour les exportations des pays en développement les plus pauvres. Le système généralisé de préférences tarifaires des Etats-Unis et le libre accès au marché de la Communauté européenne pour les marchandises des pays ACP vont dans la bonne direction, mais cet effort doit être intensifié et étendu aux marchés de tous les pays développés. Par exemple, les sociétés multinationales ont tendance à implanter des usines de transformation dans les pays développés qui perçoivent une taxe (ou un droit de douane) sur leurs importations de produits transformés; ces droits imposés par le pays industrialisé importateur (pour la "protection" des investissements ou de l'emploi ?) découragent l'établissement d'un plus grand nombre d'usines de transformation dans le pays en développement producteur du produit de base en question.