Dépendance à l'égard des produits de base et développement: suggestions pour aborder le problème des produits de base

Résumé

Une corrélation positive a été trouvée entre la dépendance à l'égard de produits agricoles de base et la pauvreté, telle que mesurée par l'indice du développement humain (IDH). Ce lien a pour origine trois caractéristiques principales du marché des produits de base : la volatilité des prix, la baisse sur le long terme des prix et la concentration du marché.

La fluctuation des prix de produits de base est une plaie pour le développement économique des pays en développement qui les exportent, car elle entraîne des fluctuations des recettes d'exportation. Ces dernières entraînent à leur tour des fluctuations du revenu intérieur, de l'épargne et des recettes publiques (souvent largement tributaires des taxes collectées dans le secteur des exportations) et, par conséquent, une incertitude dans tous ces domaines. Cette situation a également un effet néfaste sur l'investissement intérieur dans les actifs productifs. Ainsi, la volatilité des prix de produits de base entraîne une instabilité macroéconomique, qui nuit au développement économique. Les problèmes sont généralement plus grands pour les pays qui ont de la difficulté à emprunter à l'étranger pour atténuer ces volatilités à court terme. Malgré la faiblesse et les limites des organisations internationales travaillant dans le domaine des produits de base et des offices de commercialisation de ces produits, qui servaient dans le passé d'outil de stabilisation, l'élimination de leurs instruments d'intervention a exacerbé la volatilité de ces marchés. L'abolition en particulier des activités commerciales de ces offices de commercialisation a éliminé les fonctions auxiliaires de ces dernières, telles que les services de vulgarisation.

La baisse sur le long terme des prix des produits de base est une tendance qui a prévalu sur les marchés pour plus d'une cinquante d'années. Dernièrement, on a assisté à une montée nominale des prix, principalement entraînée par un changement structurel de la demande, qui, lui, a été provoqué par une augmentation de la demande de produits de base de la Chine et de l'Inde. Cependant, cette augmentation est surtout relative au pétrole et aux minéraux et n'a, par conséquent, presque pas eu d'effets positifs sur les pauvres qui dépendent des produits de base. Les producteurs de fruits et de coton ont pu toutefois en tirer profit. De plus, en termes réels, les améliorations sont faibles. D'ailleurs, malgré cette hausse récente du prix des produits de base, le pouvoir d'achat de la plupart des pays en développement tributaires des produits de base s'est soit détériorée ou s'est très légèrement améliorée, notamment dans les pays dont une part importante des importations est constituée de pétrole et de produits de base alimentaires.

Récemment, la concentration croissante des marchés en aval de la chaîne de valeurs des produits de base (c'est-à-dire un monopsone) semble avoir largement contribué à la baisse des prix à l'exportation des produits de base tropicaux traditionnels. Souvent, le pouvoir de marché se trouve entre les mains de quelques entreprises de transformation, opérateurs et détaillants. Ces sociétés ont le pouvoir d'achat (un oligopsone) et, par conséquent, de plus en

plus, elles contrôlent, gèrent et dominent le marché des produits de base et font des profits rocambolesques au détriment des fournisseurs et des consommateurs.

Le problème des produits de base a récemment occupé le devant de la scène du débat international, ce qui constitue un progrès considérable lorsque l'on tient compte du fait que ces questions étaient mises aux oubliettes pendant la plus grande partie de la deuxième moitié du siècle dernier. Depuis quelques années, les pays industrialisés et les organisations internationales ont promis d'augmenter leur assistance technique et financière, ainsi que de créer un environnement favorable à la mise en œuvre de politiques. On a proféré ces promesses dans plusieurs résolutions des Nations Unies sur la création d'un fonds de diversification international et dans le Consensus de Monterrey sur le financement pour une augmentation de l'Aide publique au développement ; on a promis d'étendre et de renforcer les mécanismes internationaux de compensation financière pour pallier à court-terme la crise de la balance des paiements et les volatilités des recettes d'exportations ; on a promis de créer un système d'échanges multilatéral équilibré grâce à l'élimination des subventions qui ont un effet de distorsion sur les échanges et à la réduction des obstacles tarifaires et non tarifaires pour garantir un véritable accès aux marchés pour les pays en développement. Bien que ces étapes soient financièrement et techniquement réalisables, l'absence de volonté politique a empêché tout progrès réel. Ainsi, dans ce rapport, nous montrons que la communauté œuvrant sur le développement devrait d'abord et avant tout mobiliser la volonté politique pour permettre un progrès sur ces questions.

Nous considérons également que les solutions au problème des produits de base impliquent forcément, d'une part, une participation active des gouvernements dans des mécanismes tels que les régimes de gestion de l'offre pour certains produits de base, et, d'autre part, une politique industrielle efficace menée par le secteur privé. En d'autres termes, contrairement à la stratégie de remplacement des importations qui prévalait autrefois, la tendance actuelle en matière de politique industrielle est de faire jouer aux gouvernements un rôle essentiel pour ce qui est des disfonctionnements des forces du marché, mais dans un cadre de développement mené par le secteur privé (voir Haussmann et Rosrick, 2003). Nous montrons qu'un financement avec pour objectif la diversification et la garantie d'un espace politique est fondamental pour la diversification économique. Par conséquent, il est crucial que les pays développés tiennent leurs promesses d'augmenter leur aide publique au développement et de mettre en place des fonds de diversification. En ce qui concerne l'espace politique, il est fondamental que les règles qui gouvernent actuellement les flux commerciaux, d'investissement, de financement et de technologie soient revues de façon à promouvoir le développement des pays en développement.

Finalement, nous montrons que les politiques de la concurrence nationales, régionales et internationales pourraient jouer un rôle important pour ce qui est des préoccupations liées à la concentration des entreprises des produits de base. Nous reconnaissons, dans le rapport, la complexité du recours aux politiques de la concurrence dans la plupart des pays en développement pour régler le problème du pouvoir d'achat, complexité provoquée par les faiblesses de ces pays en matière de capital humain et d'institutions. Cependant, les bonnes pratiques de plusieurs pays en développement montrent qu'une politique nationale de la concurrence visant à régler le problème du pouvoir d'achat est possible et d'une grande importance. De plus, il faudrait explorer les possibilités de politiques régionales de la

concurrence pour surmonter certains des difficultés auxquelles risquent d'être exposées les politiques de la concurrence nationales. Il existe déjà des initiatives régionales, comme celle de la réglementation de la concurrence du Marché commun de l'Afrique orientale et australe (COMESA).

Le rôle de la coopération internationale en termes de concurrence devrait également être revu. L'insistance sur la déréglementation du marché dans ce qui est connu sous le nom de la Conférence de Singapour de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) sur la politique de la concurrence rend les pays en développement sceptiques à l'idée de négocier des accords internationaux sur la politique de la concurrence. Cependant, l'absence de coopération internationale sur la concurrence prive les pays en développement d'un instrument utile pour aborder le problème de la concentration de marché dans la chaîne de valeurs relative aux produits de base. Étant donné que les sociétés multinationales et leurs filiales continuent de bénéficier du *statu quo,* il faut repenser à la question et la réexaminer.

Rappelons que la Conférence de Singapour n'était pas la première initiative en matière de coopération multilatérale sur la politique de la concurrence. La Charte de la Havane, qui a été négociée en 1947-48, prévoyait déjà des dispositions sur le sujet. De plus, en 1980, la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (CNUCED) a promu un Ensemble de principes et de règles équitables convenus au niveau multilatéral pour le contrôle des pratiques commerciales restrictives (le code de la CNUCED). L'Assemblée générale des Nations Unies a accepté ce code comme une recommandation non contraignante par le biais d'une résolution adoptée par consensus. Or, il est explicitement mentionné dans le code que les règles devraient être interprétées de façon à favoriser le commerce et le bien-être des pays en développement. Cet élément ne convenait toutefois pas aux États-Unis, qui ont retiré leur soutien au code (Fox, 2002). Ce dernier contient plusieurs clauses qui pourraient être utiles pour traiter certaines des difficultés créées par la concentration de marché et qui pourraient être utilisées comme point de départ à des discussions multilatérales sur la concurrence. Nous montrons dans ce rapport que ces discussions devraient avoir lieu sous les auspices de la CNUCED et hors du cadre de l'OMC.

La participation effective et active des agriculteurs pauvres à tous les mécanismes recommandés est essentielle. En effet, ces agriculteurs sont souvent mis à l'écart par les propriétaires commerciaux et opérateurs au moment de l'élaboration de politiques publiques nationales. Ainsi, afin de s'assurer que les réponses à la crise actuelle des produits de base contribuent à la réduction de la pauvreté, il est essentiel que les intérêts des agriculteurs pauvres soient représentés grâce à des processus participatifs transparents et solides.