

Le programme intégré pour les produits de base

Dominique Carreau

Volume 9, numéro 2, 1978

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/700854ar>

DOI : <https://doi.org/10.7202/700854ar>

[Aller au sommaire du numéro](#)

Éditeur(s)

Institut québécois des hautes études internationales

ISSN

0014-2123 (imprimé)

1703-7891 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

Citer cet article

Carreau, D. (1978). Le programme intégré pour les produits de base. *Études internationales*, 9(2), 194–213. <https://doi.org/10.7202/700854ar>

LE PROGRAMME INTÉGRÉ POUR LES PRODUITS DE BASE : (UNE NOUVELLE APPROCHE JURIDIQUE DES MATIÈRES PREMIÈRES DANS L'ORDRE INTERNATIONAL)

Dominique CARREAU *

INTRODUCTION

L'ordre international économique n'a encore jamais pu régler de manière satisfaisante le commerce des produits de base (ou matières premières) ¹. Depuis que l'analyse statistique des phénomènes économiques existe, on a pu observer la permanence de caractéristiques communes à la plupart des matières premières : très forte instabilité des cours, inélasticité du marché, tendance à long terme d'une augmentation moindre des prix que ceux des produits manufacturés et, partant, détérioration des termes de l'échange des pays exportateurs. En raison des spécificités économiques de la production et de la commercialisation des produits de base, très vite l'idée d'un régime juridique dérogatoire au droit commun des échanges internationaux est apparue et s'est imposée.

Si les réponses ont varié dans le temps, elles n'ont cessé d'osciller autour de trois formules juridiques : la cartellisation du produit, l'accord international spécifique portant sur une matière première déterminée ou, plus récemment, l'accord global – régional et universel – entre producteurs et consommateurs ². À l'heure actuelle, ces trois types de réglementation coexistent, ce qui n'est pas sans poser de délicats problèmes d'harmonisation. Toutefois, au cours de ces dernières années, une nette préférence s'est dégagée en faveur de la dernière approche qui, seule, est susceptible d'apporter une solution d'ensemble cohérente au problème des produits de base. À ce titre, l'adoption par la IV^e CNUCED du « programme intégré pour les produits de base » lors de sa dernière réunion à Nairobi en mai 1976 est

* *Professeur de droit international économique aux universités de Paris.*

1. L'article 56 de la Charte de La Havane de mars 198 donne la définition suivante d'un « produit de base » : « tout produit de l'agriculture, des forêts ou de la pêche, tout minéral, que ce produit soit sous sa forme naturelle ou qu'il ait subi la transformation qu'exige communément la vente en quantité importante sur le marché international. » Bien que restrictive et soulevant de nombreuses difficultés d'application (quid des textiles, par exemple), cette définition est communément acceptée par les États et organisations internationales. C'est dans ce sens que nous l'emploierons au cours de cet article. Il en va de même au cas où l'expression « matières premières » est utilisée.
2. Pour une mise au point d'ensemble avec les références bibliographiques essentielles, voir D. CARREAU, Th. FLORY et P. JUILLARD, *Droit international économique*, Paris, L.G.D.J., 1978, pp. 144-164.

exemplaire. Cependant, force est de constater que la mise en œuvre concrète d'un tel programme n'est guère avancée, faute de suffisante convergence d'intérêts entre les pays intéressés. Jusqu'à présent, la seule réalisation concrète à porter au crédit de cette idée reste, sur le plan régional, la Convention de Lomé de 1975 entre la Communauté économique européenne (CEE) et un certain nombre d'États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP).

A – La cartellisation ³

Historiquement, il s'agit là de la première tendance qui s'est dégagée pour essayer de « discipliner » les produits de base. Elle a revêtu sur le plan du droit deux formes distinctes : les « cartels » entre des entreprises privées, les « associations » entre pays producteurs concernés. Si une telle distinction s'impose en termes juridiques et politiques, il n'en va pas de même au niveau de l'analyse économique : dans les deux cas, on se retrouve en présence de techniques commerciales restrictives qui visent à fausser artificiellement le libre-jeu des forces du marché par une manipulation de l'offre.

Cartels et associations de producteurs ont vu le jour au XIX^e siècle et ont proliféré entre les deux guerres mondiales à la suite de la « grande dépression » des années 1930. Lors de l'élaboration d'un ordre international économique néolibéral sur une base conventionnelle qui commença après la Deuxième Guerre mondiale sous l'impulsion de la diplomatie américaine, il fut communément admis que de telles pratiques commerciales restrictives ne devraient plus avoir cours, qu'elles soient le fait des États ou des entreprises. Elles devaient d'ailleurs être expressément condamnées par les chapitres V et VI de la Charte de La Havane de 1948, qui constitua un bon exemple de la philosophie économique dominante de l'époque⁴. Depuis quelques années, elles ont connu un regain de faveur en raison des succès spectaculaires obtenus par les pays exportateurs de pétrole réunis au sein d'une association de producteurs – l'OPEP – en matière de hausse des prix de l'or noir. C'est ainsi que les associations de pays producteurs de matières premières ont été expressément reconnues comme licites et même vivement encouragées par les divers textes constitutifs de ce qu'il est maintenant convenu d'appeler le « nouvel ordre international économique⁵ ». Plus précisément, le *droit* pour les pays producteurs de constituer des associations d'exportateurs a été formellement reconnu tandis que les pays tiers (notamment les importateurs) se sont vu imposer l'*obligation* de ne rien faire qui puisse contrecarrer l'action des premiers⁶.

3. Pour une bonne étude récente, voir G. FISCHER, *Les associations de pays exportateurs de produits de base*, A.F.D.I., 1976, p. 528.

4. Le chapitre V est consacré aux pratiques commerciales restrictives et le chapitre VI aux produits de base.

5. Voir, pour plus de détails, D. CARREAU, *Vers un nouvel ordre économique international*, Clunet, 1977, p. 595, et G. FEUER, *Les Nations unies et le nouvel ordre économique international (1974-1976)*, *ibid.*, p. 606.

6. Voir, en particulier, l'article 5 *in fine* de la Charte des droits et devoirs économiques des États adoptée le 12 décembre 1974 par l'Assemblée générale des Nations unies (Résolution 3281 – XXIX).

La plupart des économistes condamnent cartels et associations de producteurs au nom d'une saine concurrence et d'une division internationale du travail rationnelle. De plus, ils en contestent l'efficacité, du moins à long terme : de telles techniques leur semblent vouées à l'échec, et sur ce point, l'histoire leur donne raison – cartels et associations de producteurs ayant toujours fini par s'écrouler ou se dissocier. En dépit de cette condamnation économique et d'aussi sombres prédictions, cartels et associations de pays exportateurs de matières premières n'ont fait que proliférer au cours des dernières années ⁷.

Le droit applicable en matière de pratiques commerciales restrictives est beaucoup plus nuancé que la réprobation de la pensée économique. Le droit, national surtout et international à un moindre degré, a depuis longtemps appréhendé les ententes et actions des entreprises privées tendant à fausser les conditions de la concurrence ; si toutes les formes de cartellisation ne sont pas condamnées en tant que telles, du moins sont-elles contrôlées ⁸. En revanche, l'état d'avancement du droit est bien moindre lorsqu'il s'agit d'*association de pays producteurs*. Il ne paraît pas possible d'affirmer que de tels arrangements sont contraires au droit international économique positif. La tendance actuelle serait plutôt inverse et ferait pencher en faveur de la *licéité* des associations de pays producteurs de matières premières (ou autres produits). En revanche, cela ne saurait signifier que toute action de ces associations est en elle-même licite : certaines peuvent se révéler contraires au droit international économique existant, mais une telle conclusion ne peut être atteinte qu'à la suite d'un examen attentif de chaque cas d'espèce.

B – L'accord international multilatéral produit par produit

La Charte de La Havane de 1948 devait prendre le contrepied de l'attitude cartellisatrice qui avait sévi auparavant. Elle entendait promouvoir des accords internationaux multilatéraux qui *contrôleraient* le commerce international des produits de base en fonction des spécificités de chacun d'entre eux. À cet effet, son chapitre VI était particulièrement détaillé. L'économie générale de ces accords reposait sur un *délicat équilibre* entre les intérêts des *pays producteurs et consommateurs* : les prix fixés devaient être à la fois « équitables » pour les seconds, et « rémunérateurs » pour les premiers. La structure de l'organisation internationale spécifique chargée d'administrer chaque accord sur les produits de base devait faire une *place égale* aux pays producteurs et consommateurs qui étaient répartis dans *deux collèges* distincts : aucune décision d'importance ne pouvait valablement être prise sans qu'une position commune ait été dégagée au sein de chaque collège par une majorité de participants statuant sur la base de *votes pondérés*. De tels mécanismes institutionnels devaient garantir l'adoption de solutions de compromis et interdire la conclusion d'accords qui tourneraient à l'avantage exclusif soit des pays consommateurs, soit des pays producteurs de matières premières. Or ces « principes de La Havane » ne devaient jamais recevoir la sanction officielle du

7. Pour de nombreux exemples, voir l'article précité de G. FISCHER.

8. Voir, par exemple, les études de l'OCDE sur *La puissance économique et la loi* (1968), et les *Cartels d'exportation* (1974).

droit international conventionnel dans la mesure où la Charte ne fut jamais ratifiée en raison de l'opposition du Sénat des États-Unis. Toutefois, pendant un temps, ils purent apparaître comme des « principes généraux de droit » au sens où l'entend l'article 38 du Statut de la Cour internationale de justice : ils reçurent en effet la sanction du Conseil économique et social de l'ONU qui en encouragea le respect dans de nombreuses résolutions, du Fonds monétaire international (FMI) qui fit de leur présence une condition à son assistance au titre du « financement des stocks régulateurs sur les matières premières⁹ » en même temps qu'ils furent reconnus et appliqués par de très nombreux États dans un nombre de cas, à vrai dire limités.

Le succès de cette approche multilatérale « produit par produit » fut loin d'être total, c'est le moins que l'on puisse dire. En près de trente ans, six accords de ce type seulement furent conclus et périodiquement renouvelés : ils concernèrent successivement le blé, l'étain, le sucre, le café, l'huile d'olive et le cacao. En bref, ces accords ne contrôlèrent qu'une part minime du commerce international sur les produits de base, inférieure à 5%. De plus, leur fonctionnement se révéla dans la plupart des cas fort défectueux au point qu'il est maintenant courant de parler de l'échec de cette formule¹⁰.

L'approche multilatérale « produit par produit » connut aussi d'autres réalisations aux résultats également mitigés. C'est ainsi que des *arrangements informels* furent négociés pour certaines matières premières au sein de la *Food and Agriculture Organization* (FAO)¹¹. C'est ainsi également qu'un accord original dit « multifibres » a été conclu sous les auspices du *GATT* en 1973 pour une période de quatre ans entre un certain nombre de pays importateurs développés et des pays exportateurs en voie de développement¹² ; sa philosophie économique se révèle bien différente dans la mesure où il *légalise les arrangements de restrictions volontaires aux exportations* pour faire face à des crises sectorielles chez les importateurs. En raison des difficultés récemment soulevées par son application, son renouvellement à la fin de 1977 demeure problématique.

Ainsi, au cours de ces dernières années, les critiques n'ont pas cessé à l'encontre de la démarche traditionnelle en matière de produits de base introduite dans la Charte de La Havane de 1948. Le nombre de produits couverts est resté très insuffisant tandis que les fluctuations erratiques de prix ne parvenaient pas à être conjurées. Elles ont, bien entendu, affecté au premier chef les pays en voie de développement qui, bien qu'ils ne réalisent que 40% des exportations des produits de base (pétrole exclus), en tirent près de 80% de leurs recettes extérieures. De leur côté, les pays développés importateurs ont été frappés :

9. Pour un examen détaillé de cette technique, voir D. CARREAU, *Le Fonds monétaire international*, Paris, A. Colin, 1970, pp. 214-216.

10. Pour une étude et une évaluation d'ensemble bien documentées, voir U. S. International Trade Commission, *International Commodity Agreements*, Washington, 1975 : A Report to the Sub-Committee on International Trade.

11. *Ibid.*, pp. 144-151.

12. Voir le texte dans *GATT, Documents de base*, Suppl. 21, 1973-1974, pp. 3ss.

certaines variations brutales des cours de quelques produits de base ont renforcé les pressions inflationnistes tandis que la crise pétrolière de 1973 mettait clairement en lumière leur vulnérabilité devant des *restrictions d'accès* à des matières premières essentielles. Dès lors, les conditions étaient réunies pour se tourner vers une *approche globale*, d'ensemble, du commerce international des produits de base.

C – L'approche multilatérale globale des produits de base

Cette nouvelle méthode peut dès maintenant porter à son crédit une réalisation notable à l'échelon régional et un « grand dessein » à vocation universelle. Toutefois, les principes directeurs en sont bien différents : la première relève encore de « l'aide au développement » alors que le second implique une restructuration d'ensemble du commerce international des produits de base.

Au titre de cette nouvelle approche, on ne saurait passer sous silence la *Convention de Lomé* conclue en février 1975 (et maintenant en vigueur depuis plus d'un an) entre la CEE et 46 États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP) qui ont actuellement dépassé la cinquantaine¹³. Si l'examen de cette convention à plus d'un titre révolutionnaire dépasse à l'évidence le cadre de cette étude, il convient cependant de signaler l'existence d'un mécanisme central et original – le STABEX – dont le but est de garantir les *recettes d'exportation* des États ACP contre les fluctuations excessives des cours des produits de base qu'ils vendent sur le marché communautaire. Il faut ici noter que la *quasi-totalité* des produits de base exportés par les États ACP est couverte par le schéma, ce qui a été jugé comme constituant un progrès méthodologique majeur. Toutefois, on n'est pas ici en présence d'un nouveau régime juridique du commerce des produits de base dont les prix continueront à être déterminés par les forces du marché ; pour l'essentiel, il ne s'agit que d'un *mécanisme financier* destiné à compenser les baisses de recettes que les pays ACP pourraient connaître en raison de leurs exportations de produits de base¹⁴. C'est bien là marquer les limites d'un tel système : il s'analyse comme un type particulièrement heureux d'assistance aux pays les plus démunis ; il ne constitue en rien un nouveau système d'échange.

Toute autre est la finalité du « programme intégré pour les produits de base ». Il relève du célèbre « *trade not aid* ». L'idée en a été lancée par les pays en voie de développement qui entendent faire de ce « programme » la pièce centrale d'une véritable restructuration des échanges mondiaux qui joueraient alors en leur faveur. Autrement dit, le « programme intégré » apparaît comme le noyau dur du « nouvel ordre économique international » (I). Toutefois, sa réalisation se heurte dès maintenant à de sérieuses difficultés (II).

13. Sur cette convention, voir l'article de Ph. CHAPAL dans A.F.D.I., 1975, p. 949.

14. Ce système STABEX n'est pas sans rappeler le « financement compensatoire des fluctuations des exportations » mis sur pied dès 1963 par le FMI et fortement libéralisé depuis ; voir CARREAU, *Le Fonds monétaire international*, op. cit., pp. 207-210 et 212.

I — LE PROGRAMME INTÉGRÉ : ÉLÉMENT CENTRAL DU NOUVEL ORDRE ÉCONOMIQUE INTERNATIONAL

Depuis trente ans la part des produits de base dans le commerce mondial ne cesse de diminuer. Alors qu'en 1960 les produits de base comptaient encore pour la moitié des exportations, ils n'en représentent plus maintenant que moins du tiers. Il s'agit là d'une tendance irréversible qu'il est aisé d'expliquer : elle est liée au processus d'industrialisation qui se généralise et qui atteint, sans doute très inégalement, toutes les nations. Celles-ci, au fur et à mesure qu'elles se développent, entendent transformer leurs matières premières et vendre sur les marchés étrangers des produits de plus en plus élaborés incorporant une part croissante de main-d'œuvre, et donc de *valeur ajoutée*. À la limite, il est loisible d'envisager l'époque où le commerce de matières premières aura entièrement disparu au profit de produits partiellement ou entièrement manufacturés.

Toutefois, ce stade est loin d'être atteint même pour les pays qui sont actuellement parmi les pays les plus développés. Il va de soi que les pays en voie de développement en sont encore beaucoup plus éloignés, leur industrialisation ne faisant que commencer. Ils sont actuellement, et ils demeureront encore longtemps, étroitement tributaires et dépendants de leurs exportations de produits de base. D'où leur légitime préoccupation, pendant cette période intermédiaire, de faire en sorte que le commerce international des produits de base puisse efficacement contribuer à leur développement en permettant de financer leur industrialisation. Dès lors, il était naturel que les pays du Tiers-Monde fassent des produits de base d'une des pièces maîtresses du nouvel ordre économique international ; ils l'ont fait sous une forme nouvelle et originale avec le *programme intégré* (A). Ses éléments constitutifs, tels qu'ils sont actuellement proposés, devraient lui permettre de remplir avec succès sa mission d'assistance aux pays en voie de développement (B).

A — Programme intégré et nouvel ordre économique international

Un régime international d'échange plus juste en matière de produits de base a toujours été une préoccupation constante des pays en voie de développement. Le programme intégré continue à se situer dans cette tradition. Toutefois, sur le plan de la méthode, son originalité réside dans une nouvelle approche, celle-là d'ensemble et non plus parcellaire, des produits de base. Enfin, et le point est d'importance, l'idée d'un *programme intégré* des produits de base rencontre le *consensus* de la communauté internationale.

1 — COMMERCE, DÉVELOPPEMENT ET PROGRAMME INTÉGRÉ DES PRODUITS DE BASE

Le développement, chacun le sait maintenant, est un processus global et complexe. Il ne saurait être limité à des facteurs économiques, pour importants qu'ils soient. Il revêt également des aspects sociaux et politiques. Sans doute le plus grand apport des années soixante sur le plan de la philosophie économique du développement a été de montrer l'importance du *commerce extérieur* comme

instrument pour quitter la zone du sous-développement. Comment ne pas citer ici le nom de l'économiste argentin Paul Prebisch qui demeure associé à cette conception ? Celle-ci devait, par ailleurs, être officiellement consacrée par l'ONU en 1964 avec la création par l'Assemblée générale d'un nouvel organe subsidiaire, la Conférence des Nations unies sur le Commerce et le Développement (CNUCED). À peu près au même moment, les parties contractantes du *GATT* devaient formellement reconnaître le bien-fondé de cette théorie en adjoignant à l'Accord général une nouvelle « Partie IV » intitulée « Commerce et Développement ».

Ce lien entre commerce et développement constitue toujours à l'heure actuelle le « credo » incontesté des relations économiques entre pays riches et pauvres. Tout naturellement, le domaine privilégié d'application de cette maxime devait être les produits de base dans la mesure où ceux-ci constituent l'essentiel des biens exportés par les pays en voie de développement et donc, leur source primordiale de devises étrangères. Cependant, un tel lien n'existe pas *naturellement* et il doit être organisé par les divers partenaires commerciaux afin de recevoir un contenu concret. En d'autres termes, si *l'écart de développement* doit être *diminué* par le biais des échanges commerciaux, il est illusoire de compter sur le *libre jeu des forces du marché* pour y arriver : tout naturellement, ces dernières jouent des différences économiques entre les nations et tendent à les accentuer. Dans ces conditions, les États doivent intervenir par *voie conventionnelle* pour infléchir la *division internationale du travail* dans le sens souhaité. Concrètement, cela veut dire que les États doivent instituer un *régime international dirigiste et interventionniste* en matière de commerce des produits de base dans une *optique d'aide au développement* en faveur des pays du Tiers-Monde.

Avec des succès divers, cette approche a été suivie depuis une quinzaine d'années dans le domaine des produits de base. Le « programme intégré » en est la manifestation la plus récente et surtout, nous aurons l'occasion de le voir en détail, de loin la plus ambitieuse.

2 – L'ORIGINALITÉ DU PROGRAMME INTÉGRÉ : UNE APPROCHE D'ENSEMBLE DES PRODUITS DE BASE

La démarche traditionnelle en matière de produits de base consistait à conclure au coup par coup des accords multilatéraux de contrôle. Or cette approche « produit par produit » a échoué (voir *supra*). D'une part, très peu de produits ont été couverts et, d'autre part, le fonctionnement économique des accords a été défectueux, car il n'a pas permis de stabilisation des cours qui, soit se sont effondrés en-dessous du prix minimum fixé, soit se sont « envolés » au-dessus du prix-plafond. En bref, ils n'ont donné satisfaction ni aux pays producteurs ni aux pays consommateurs.

Au contraire, le « programme intégré » consiste dans une approche globale, d'ensemble, de la question des produits de base. Sans doute, nous le verrons, tous ne sont pas visés – au moins dans un premier temps. Toutefois la liste des produits actuellement retenus couvre environ les trois-quarts des recettes obtenues par les pays en voie de développement en raison de leurs exportations de produits

de base. De plus, si les négociations concernant tel ou tel produit de base resteront séparées pour des raisons de commodité évidentes, celles-ci se dérouleront simultanément de façon à prendre en considération la situation économique mondiale d'ensemble et non celle de chaque marché particulier. Autrement dit, les préoccupations dominantes relèveront du long terme et non plus du court terme, des nécessités structurelles et non des aléas conjoncturels. Enfin et surtout, la portée des négociations sera grandement élargie ; auparavant, le contenu des accords était limité à la régulation du volume de l'offre d'un produit de base déterminé et à la fixation d'une « fourchette » de prix ; les nouveaux accords conclus dans le cadre du programme intégré devront, de surcroît, aborder et régler les conditions de *transport*, la *commercialisation* et la *distribution* du produit en cause sur les marchés des pays tiers, sa *transformation* dans le pays producteur ainsi que sa *compétitivité* avec un produit synthétique éventuel. Vaste programme s'il en est...

3 - L'ADOPTION DU PROGRAMME INTÉGRÉ PAR VOIE DE « CONSENSUS »

L'idée même d'un « programme intégré » pour les produits de base appartient aux pays en voie de développement. Jusqu'au début des années soixante-dix, ces derniers continuaient à se placer dans le cadre classique tracé par la Charte de La Havane ; c'est ainsi, par exemple, que dans la célèbre « Charte d'Alger » de novembre 1977 le « Groupe des 77 » (tous des pays du Tiers-Monde) s'en tenait toujours à l'approche traditionnelle « produit par produit » et plaidait seulement en faveur de l'ouverture généralisée de négociations sur un nombre élargi de produits de base.

Le changement d'optique allait devenir apparent lors de la réunion de la VI^e Assemblée générale extraordinaire de l'ONU en mai 1974 (la première à être consacrée aux questions économiques depuis que cette institution existe, cela vaut d'être noté). Le « programme d'action », approuvé par la conférence *sans opposition*, mentionne expressément cette nouvelle approche « intégrée », globale en matière de produits de base. Toutefois, elle n'est pas expressément mentionnée dans la fort importante (du moins sur le plan politique) « Charte des droits et devoirs économiques des États » adoptée par l'Assemblée générale des Nations unies en décembre 1974. En revanche, le « programme intégré sur les produits de base » apparaît de nouveau dans la résolution finale (intitulée « développement et coopération économique internationale » adoptée à l'unanimité en septembre 1975 par la VII^e Assemblée générale extraordinaire de l'ONU. Auparavant, réunis en février 1975 à Dakar pour conférer sur les matières premières, les seuls pays en voie de développement devaient affirmer et préciser le nouveau concept de « programme intégré » et commencer à lui donner un contenu concret. La IV^e CNUCED réunie à Nairobi en mai 1976 devait adopter par *consensus* le « programme intégré » ; il devait même s'agir là du résultat positif le plus marquant de la Conférence (qui en compta d'ailleurs fort peu).

Toutefois, cette adoption du programme intégré sur les produits de base par voie de consensus ne doit pas faire illusion. On l'a bien vu lors de la

Conférence sur la Coopération économique internationale (ou dialogue Nord-Sud) qui s'est déroulée en plusieurs étapes entre 1975 et 1977. Lors de la publication du communiqué final de cette Conférence en juin 1977, il apparut clairement que si l'accord entre pays riches et pauvres avait pu se faire sur certains aspects du commerce international sur les matières premières, les points de désaccord restaient encore nombreux, à commencer par la « relation du programme intégré au nouvel ordre économique international » (art. 7, paragr. 8). En bref, s'il est loisible d'affirmer que le *consensus* règne au sein de la communauté internationale en ce qui concerne l'idée même, le concept, d'un « programme intégré sur les produits de base », en revanche il n'en va pas de même de son contenu précis.

B – Les éléments constitutifs du programme intégré ¹⁵

À Nairobi la IV^e CNUCED s'était déclarée :

convaincue de la nécessité d'adopter une démarche globale et un programme intégré pour les produits de base qui soit un programme d'action globale destiné à améliorer les structures du commerce international des produits de base présentant de l'intérêt pour les pays en développement, et qui soit conforme aux intérêts de tous les pays, en particulier à ceux des pays en développement, et permette de prendre en considération complètement les divers éléments en cause, tout en respectant les caractéristiques de chaque produit...

Restait alors à « mettre en forme » la structure du programme intégré, compte tenu de ces considérations. Il se présente comme un document relativement court mais dont l'ambition est considérable, que ce soit au plan des objectifs poursuivis, des produits couverts ou du contenu économique.

1 – LES OBJECTIFS DU PROGRAMME INTÉGRÉ

Tous les objectifs mentionnés, et ils sont nombreux, poursuivent un but commun que nous avons déjà rencontré : remédier au déséquilibre économique entre pays développés et pays en voie de développement. Une action internationale cohérente en faveur des pays exportateurs de produits de base devrait ainsi leur permettre d'améliorer leurs *termes d'échange* et, partant, de mieux financer leur industrialisation et développement.

La plupart des objectifs visés par le programme intégré restent très classiques, en ce sens que l'on peut déjà les trouver dans le chapitre VI de la Charte de La Havane ainsi que dans tous les documents « onusiens » des vingt dernières années concernant les relations économiques internationales « Nord-Sud ». Il s'agit tout d'abord d'éviter les « fluctuations excessives des prix » des produits de base dont le commerce international ne cesse d'être caractérisé par une *instabilité* prononcée. Employant des formules traditionnelles, bien qu'imprécises et au centre de controverses interminables, le programme intégré suggère des prix « rémunérateurs et justes pour les producteurs et équitables pour les consommateurs ».

15. Voir le texte dans les Actes de la CNUCED, Résolution 93-IV, Point 8 de l'ordre du jour.

Également classiques, bien que ne figurant pas dans la Charte de La Havane, sont les revendications des pays en voie de développement concernant des mécanismes de protection contre les fluctuations de leurs recettes d'exportations¹⁶, l'accès aux marchés des pays développés des produits primaires transformés, la diversification de leurs productions¹⁷ ou l'amélioration de la compétitivité des produits naturels par rapport aux produits synthétiques.

Beaucoup plus novateurs sont les objectifs ayant trait à l'amélioration de la commercialisation, de la distribution et du transport des produits de base exportés par les pays en voie de développement ainsi que l'harmonisation éventuelle de la production des produits synthétiques dans les pays développés avec l'offre de produits naturels provenant des pays en voie de développement. De fait, il convient de noter que ces objectifs restent flous et imprécis dans leur libellé : il est fait allusion soit à de simples « possibilités » (cas de l'harmonisation entre la production de produits synthétiques et l'offre de produits naturels), soit à une participation accrue des pays en voie de développement dans les systèmes de transport, distribution et commercialisation des matières premières qu'ils exportent. Cette *imprécision voulue* a incontestablement été l'une des conditions mises par les pays développés à leur acceptation du programme intégré. Un texte plus précis, et donc impliquant des réformes fondamentales de structure, n'aurait pas permis de rencontrer le consentement général de tous les pays participant à la IV^e CNUCED. Il va de soi que l'absence de consensus aurait, *ab initio*, frappé de précarité le programme intégré. Il va également de soi que l'étendue de telles « zones d'ombre » constitue un obstacle de taille à la mise en œuvre concrète d'un programme intégré digne de ce nom dans un avenir rapproché (voir *infra*).

2 - LES PRODUITS COUVERTS PAR LE PROGRAMME INTÉGRÉ

Après de nombreuses discussions, une liste de 18 produits de base a été retenue au titre d'une action d'ensemble à mener dans le cadre du programme intégré. Il s'agit de la banane, la bauxite, le cacao, le café, le cuivre, le coton et les filés de coton, les fibres dures et les produits de ces fibres, le minerai de fer, le jute et les produits du jute, le manganèse, la viande, les phosphates, le caoutchouc, le sucre, le thé, les bois tropicaux, l'étain, et les huiles végétales (y compris l'huile d'olive et les graines oléagineuses).

Cette liste appelle deux remarques générales. Tout d'abord, elle n'est pas figée ; elle est *évolutive* en ce sens que d'autres produits pourront y être ajoutés par accord entre les États participants. De plus, de nombreux produits sont déjà l'objet d'une action internationale ; c'est ainsi que le cacao, le café, l'étain, l'huile d'olive et le sucre sont actuellement réglementés par des accords internationaux de contrôle entre pays consommateurs et producteurs au sens où l'entendait la Charte de La Havane dans son chapitre VI ; de plus, des « groupes d'études

16. Sur ce mécanisme qui a inspiré les négociateurs de la Convention de Lomé, voir D. CARREAU, *Le Fonds monétaire international*, op. cit., pp. 207-210.

17. Il est à noter qu'un système de diversification avait été institué au sein de l'Accord international sur le café de 1968.

intergouvernementaux » entre pays consommateurs et producteurs fonctionnent déjà dans le cadre de la *FAO* pour le jute et les produits du jute, les huiles végétales, le thé et la viande ; a été également négocié au sein du *GATT* un accord sur les « textiles de coton » (dit accord multifibres) qui vient à expiration à la fin de 1977 et dont les conditions de renégociation se révèlent actuellement périlleuses ; enfin, des associations de producteurs plus ou moins lâches couvrent le commerce international de la banane, de la bauxite, du caoutchouc, du cuivre, du minerai de fer et des bois tropicaux. C'est dire que peu des produits visés (fibres dures, manganèse et phosphate) se trouvent actuellement en dehors d'un effort quelconque d'organisation internationale du marché ; il y a incontestablement là un élément positif qui devrait faciliter la mise en œuvre du programme intégré, la tâche n'étant plus (si l'on peut dire) que d'harmoniser et de coordonner des approches éparpillées et souvent divergentes.

3 - LE CONTENU ÉCONOMIQUE DU PROGRAMME INTÉGRÉ

Le programme intégré envisage toute une série de mesures et techniques économiques dont la conjonction devrait permettre d'atteindre les objectifs fixés pour les 18 produits de base retenus. À l'évidence on se trouve en présence ici d'une énumération d'actions nationales et internationales différenciées dont l'emploi devra être modulé en fonction des caractéristiques propres du produit de base considéré et de la situation des pays en voie de développement exportateurs ou importateurs. Autrement dit, il n'y aura pas d'uniformité ni de solutions économiques ni d'engagements juridiques.

Les auteurs du programme intégré ont placé l'essentiel de leurs espoirs dans des mécanismes de *stockage* ; il est en effet prévu d'instituer un « dispositif international de stockage de produits de base » en même temps que d'harmoniser les politiques nationales existant en la matière. Faire jouer à des stocks, internationaux ou nationaux, le rôle essentiel en matière de *régulation des marchés* peut surprendre. Tout d'abord, un tel système se révèle fort *coûteux*, et nous y reviendrons plus en détail dans la deuxième partie de cette étude. Ensuite, de nombreux produits de base ne sauraient être stockés, du moins pour des périodes assez longues. Enfin, la gestion de tels stocks est loin d'être une entreprise techniquement aisée. Sans doute est-il également, et sagement, prévu une *régulation de l'offre* par le biais de *contingentements de production et d'exportation* ou d'*engagements d'achats* à long terme. De plus, des actions sont également envisagées du côté de la *demande* des produits de base en favorisant leur accès sur les marchés des consommateurs grâce, par exemple, à une *libéralisation des schémas de préférences généralisées* ; toutefois, cette approche connaît vite ses limites dans la mesure où la demande de matières premières est dans l'ensemble *inélastique*. Toutes ces mesures ne suffiront sans doute pas à améliorer les termes de l'échange des pays en voie de développement exportateurs de produits de base - chacun en a bien conscience. Aussi, sur le plan conjoncturel, il est proposé d'*élargir les diverses facilités de financement compensatoire des fluctuations des exportations* telles qu'elles existent au sein du FMI ou à l'intérieur de la Convention de Lomé ; de même, sur le plan structurel, il apparaît nécessaire de diversifier et d'augmenter

la *capacité industrielle* des pays en voie de développement à partir des produits de base, de façon à ce qu'ils puissent procéder à leur transformation en produits plus élaborés et qu'ils soient davantage associés à leur transport, à leur commercialisation et à leur distribution sur les marchés des pays importateurs.

Toute cette panoplie de mesures, pour impressionnante qu'elle soit, *manque d'originalité* (mais là encore n'était pas inévitable en raison de la recherche du *consensus*). À des degrés divers – et avec des succès divers – elles ont toutes été utilisées dans le passé. L'élément nouveau, et qui ne doit pas être négligé, consiste dans leur *mise en œuvre simultanée* ainsi que dans leur *coordination*. Toutefois, se situant dans le *cadre des mécanismes du marché*, seront-elles suffisantes – du moins à court et moyen terme – pour maintenir des prix *stables et rémunérateurs* pour les producteurs ? L'*instabilité des cours* n'a cessé d'être la pierre d'achoppement du commerce international des produits de base. Le programme intégré n'aborde cette question qu'avec la plus grande prudence *faute de consensus* sur les *moyens* pour y parvenir. Il est seulement suggéré, mais le progrès n'est pas niable ; c'est la constitution d'*échelles de prix* qui seraient négociées et *révisées périodiquement* pour tenir compte des fluctuations des prix des produits manufacturés importés, des variations des taux de change, des coûts de production, de l'inflation mondiale et de l'état du marché. Il y a là un exemple frappant de *compromis* entre les thèses des pays développés qui refusent de trop profondes interférences avec le libre jeu des forces du marché et celles des pays en voie de développement qui réclament une *indexation généralisée* des prix des matières premières qu'ils exportent sur ceux des produits manufacturés qu'ils importent. La solution intermédiaire retenue par le programme intégré connaîtra-t-elle des réalisations concrètes mutuellement satisfaisantes pour les diverses parties en présence ? Il est, bien entendu, trop tôt pour le dire, mais force est de reconnaître que l'on se trouve ici en présence du point d'interrogation le plus grand qui peut hypothéquer tout l'avenir du programme intégré, s'il doit en avoir un.

En bref, le programme intégré, dans sa structure actuelle, soulève au moins autant de problèmes qu'il n'en résout. Il contient des imprécisions laborieusement mises au point et des zones d'ombre importantes. Autant d'obstacles à sa réalisation qui sera de toute évidence difficile et de longue haleine.

II – LE PROGRAMME INTÉGRÉ : SA DIFFICILE MISE EN ŒUVRE

La difficulté de mise en œuvre du programme intégré réside dans le nombre d'actions internationales qu'il convient de mener à bien concurremment. Il faut en effet tout à la fois conclure des négociations internationales sur chacun des 18 produits de base visés par le programme intégré (A) et se mettre d'accord sur des mécanismes de financement prenant la forme d'un « fonds commun » qui constitue la pierre angulaire – et peut-être aussi d'achoppement – de tout le nouveau système (B).

A – Les conférences de négociation sur les produits de base

La procédure retenue se révèle particulièrement lourde et formaliste dans la mesure où elle implique l'ouverture, et le succès, de négociations intergouverne-

mentales sur chacun des 18 produits de base retenus au titre du programme intégré. Ces difficultés de procédure, sans doute inhérentes à l'ambition des objectifs poursuivis par le programme intégré, sont encore accrues par l'existence de problèmes de fonds nombreux qui demeurent largement controversés, sans parler d'un calendrier très, et vraisemblablement trop, tendu. Tout ceci explique que les résultats atteints demeurent très minces au moment où ces lignes sont écrites (décembre 1977).

1 - UN CALENDRIER TRÈS TENDU

À Nairobi en mai 1977, la CNUCED unanime décida de faire à la fois vite et bien. C'est ainsi qu'elle envisagea une procédure de négociation en deux temps. Tout d'abord, des *réunions préparatoires* au niveau des experts devraient se réunir pour proposer les mesures appropriées et techniques voulues ainsi que le coût des actions envisagées en matière de produits de base. Toutes ces propositions devraient prendre la forme de « projets d'accord » à soumettre aux gouvernements avant l'ouverture des conférences de négociation sur les produits de base. Ces réunions préparatoires devront achever leurs travaux en *février 1978*, « au plus tard ». Alors commencera la deuxième phase avec l'entrée en lice officielle des gouvernements et l'ouverture des *conférences de négociation* sur les produits de base qui devraient être terminées « d'ici la fin de 1978 ».

Un tel calendrier n'a aucune chance d'être respecté si ce n'est pour de simples raisons tenant à la logistique des réunions internationales intergouvernementales. Mais il y a beaucoup plus grave quant au fond : de trop nombreuses et importantes questions restent encore controversées et en suspens pour pouvoir penser que l'ensemble des négociations sera mené à bien dans un délai aussi rapproché que d'ici à la fin de 1978.

2 - DE NOMBREUX PROBLÈMES DE FOND ENCORE NON RÉSOLUS

Le « communiqué final » publié le 3 juin 1977 lors de la dernière réunion de la Conférence sur la Coopération économique internationale (C.C.E.I.) à Paris donne une assez bonne idée du chemin qui reste à parcourir.

Tout d'abord, et ceci apparaît fondamental, aucun accord n'a pu être réalisé sur la *finalité* du « programme intégré » et sa « relation... au nouvel ordre économique international ». C'est dire que si les pays riches acceptent l'idée même d'un programme intégré comme approche nouvelle et souhaitable au problème des produits de base, ils n'entendent pas en faire un système à sens unique qui fonctionnerait au seul profit des pays du Tiers-Monde et qui aboutirait à une nouvelle division internationale du travail dirigiste et artificielle. L'inconnue reste de taille : s'il est admis que le programme intégré doive d'abord servir les intérêts des pays en voie de développement, en revanche aucun « consensus » n'existe sur cette question : « jusqu'à quel point ? ».

Il résulte de ce désaccord « qualitatif » sur le programme intégré un grand nombre de controverses sur certaines des modalités techniques suggérées pour lui donner corps. C'est ainsi que la question du pouvoir d'achat des pays en

voie de développement demeure en suspens ; en clair, cela signifie que l'établissement d'*échelles de prix révisées périodiquement* pour tenir compte de l'inflation mondiale, des manipulations monétaires ou des fluctuations des marchés sera très difficile à atteindre lors de la négociation des nouveaux accords de produits de base. De même, une participation accrue des pays en voie de développement aux bénéfices du commerce mondial implique un plus grand rôle dans le *transport* des produits qu'ils exportent ; ceci nécessiterait une refonte du fonctionnement des *conférences maritimes* et l'adoption de la convention relative au « code de conduite des conférences maritimes » élaborée sous les auspices de l'ONU et signée le 30 juin 1975 ; l'état actuel des ratifications montre que l'on est très loin de remplir les conditions de son entrée en vigueur : les pays riches ne montrent guère d'empressement à diminuer le rôle de leurs flottes commerciales au bénéfice de celles des pays en voie de développement. L'accroissement de la part des pays du Tiers-Monde dans la *commercialisation* et la *distribution* des produits de base qu'ils exportent soulève des difficultés considérables dans la mesure où ces activités sont le fait d'un petit nombre de très puissantes *entreprises multinationales* dont les opérations sont intégrées à l'échelle mondiale. Si les pays développés sont d'accord pour une action internationale coordonnée dans ces deux secteurs, en revanche cela pose le problème général du rôle et du contrôle des entreprises multinationales à l'échelon international et, sur ce point, les divergences restent entières entre nations riches et pauvres. De plus, comment ne pas noter que des interventions trop poussées des États capitalistes dans les affaires d'entreprises privées (multinationales ou non), afin d'en diminuer le rôle au profit des pays en voie de développement, constitueraient un reniement de la philosophie économique sur laquelle ils sont fondés et seraient sans doute difficilement acceptées par leur opinion publique ? Des remarques analogues peuvent être avancées en ce qui concerne l'adoption de mesures visant à *harmoniser la compétition entre les produits de base naturels et les produits synthétiques* : les pays développés peuvent-ils accepter de limiter leur capacité d'innovation technologique dans ce domaine afin de préserver la *rente de situation* des pays en voie de développement exportateurs de certains produits de base ? Plus généralement, est-il à la fois possible et légitime de freiner le progrès scientifique et technique ?

En bref, le programme intégré a pu être adopté par voie de consensus en raison de son « flou », de ses nombreuses zones d'ombre. Sa réalisation globale suppose des *réformes de structure* de la production et des échanges économiques internationaux et partant une redistribution volontaire et organisée des rôles respectifs des pays développés et des pays en voie de développement. Or l'accord est loin de régner sur une éventuelle *nouvelle division internationale du travail*.

3 - DES RÉSULTATS TRÈS MINCES (DÉCEMBRE 1977)

Compte tenu des objectifs ambitieux du programme intégré, on ne peut qu'être frappé du caractère très limité des premiers résultats obtenus. Sans doute, au cours des derniers mois, des *réunions préparatoires* ont porté sur un certain nombre de produits de base visés dans le programme intégré : caoutchouc, coton,

cuire, bois tropicaux, fibres dures, huiles végétales, jute, manganèse ou cuivre, pour ne prendre que les exemples les plus frappants. Toutefois, elles n'ont pas encore débouché sur la conclusion de nouveaux accords sur les produits de base. Aucune conférence n'a été à ce jour ouverte. Plus grave encore, la *renégociation* d'accords actuellement existants semble faire problème, ainsi qu'en témoignent les récentes difficultés entourant l'application et le renouvellement du très important *accord multifibres*. Seule zone de lumière qui mérite d'être signalée, la signature à Genève, sous les auspices de l'ONU, d'un nouvel *accord international sur le sucre*, le 7 octobre 1977, comportant la création d'un *stock régulateur* de 2,5 millions de tonnes ¹⁸.

Les perspectives sont encore moins encourageantes en ce qui concerne l'établissement d'un fonds commun de stabilisation des matières premières qui avait été présenté comme l'élément le plus neuf et le « noyau dur » du programme intégré.

B – La négociation d'un fonds commun de stabilisation des prix des produits de base

L'absence de mécanismes de financement adéquats a incontestablement constitué l'une des causes majeures des échecs des accords sur les produits de base conclus dans le passé. En particulier, la constitution de *stocks régulateurs* a été freinée par l'impossibilité des pays en voie de développement de pourvoir à leur financement souvent coûteux ¹⁹ alors même qu'il s'agit d'une des techniques les plus efficaces pour parvenir à la stabilisation des cours internationaux des produits de base. Conscients de la nécessité de surmonter cet obstacle, les participants à la IV^e CNUCED décidèrent à l'unanimité de la création d'un *fonds commun* qui serait l'un des éléments fondamentaux du programme intégré, son « bras financier ». Cet accord de principe devait se retrouver dans le communiqué final de la C.C.E.I. de juin 1977. C'est ainsi qu'au cours des derniers mois, des négociations entre experts gouvernementaux de haut niveau se sont déroulées au sein de la CNUCED en vue de l'établissement de ce fonds commun.

Très rapidement, il apparut des divergences relatives aux buts ainsi qu'aux principaux éléments constitutifs du futur fonds commun. Deux conceptions formalisées par deux plans devaient s'affronter, les protagonistes étant – et cela ne

18. Cet accord international sur le sucre ne peut, à proprement parler, pas être qualifié de « nouveau ». Il prend en effet la suite de ceux qui avaient été conclus en 1968 et 1973 et qui n'avaient guère fonctionné de façon satisfaisante. Cet accord, avant d'entrer en vigueur (en principe au 1^{er} janvier 1978), devra être ratifié par une majorité d'États importateurs et exportateurs. Il est à noter que, dès le départ, cet accord sera affaibli par l'absence de la CEE dont les représentants ont cependant laissé entendre qu'elle pourrait éventuellement s'y associer par la suite.

19. Sans doute le FMI devait-il mettre sur pied en 1969 une « facilité » spéciale pour aider au financement de ces stocks régulateurs (voir *supra*, note 9. Toutefois, dans le passé, deux accords seulement ont eu recours à cette technique : l'accord sur l'étain et celui portant sur le cacao. Seuls les pays signataires du premier ont demandé l'assistance du FMI pour le financement de leurs contributions à la constitution du stock régulateur.

saurait surprendre – le groupe des 115 pays en voie de développement d'un côté (ou « groupe A » selon la terminologie de la CNUCED) et le groupe des pays développés à économie de marché de l'autre (ou « groupe B »). Aucun rapprochement sensible entre les deux thèses en présence n'ayant été constaté après trois semaines de discussions, les négociations ont été *suspendues* formellement le 1^{er} décembre 1977.

1 – LE PLAN DES PAYS EN VOIE DE DÉVELOPPEMENT

En règle générale, on peut remarquer que le schéma de fonds commun présenté par les pays du Tiers-Monde est beaucoup plus *ambitieux* que celui envisagé par les pays développés, qu'il s'agisse de ses objectifs, de sa taille ou de ses modalités de financement. Enfin, les pays pauvres entendent contrôler la gestion du nouveau mécanisme.

Pour les pays du Tiers-Monde, le fonds commun devrait poursuivre un *triple objectif*. Sa mission consisterait à financer à la fois les *stocks régulateurs constitués au titre des accords internationaux des produits de base*, les *stocks nationaux* mis sur pied par les pays exportateurs du Tiers-Monde et cela, en dehors de toute action internationale, et enfin les *autres mesures visant à la stabilisation des cours des produits de base* comme la diversification des productions, les gains de productivité, l'accès aux marchés, la recherche et le développement, les améliorations dans les systèmes de transport, de commercialisation et de distribution.

Il va de soi que pour remplir des missions aussi nombreuses et diversifiées, un tel fonds commun devrait recevoir une dotation considérable. C'est ainsi que la taille de ce fonds telle qu'elle a été proposée par les pays en voie de développement serait, au moins initialement, de *6 milliards de dollars*. De plus, il était précisé dans ce plan que le fonds commun soit la principale mais non la seule source de financement pour la stabilisation des cours des 18 produits de base retenus dans le programme intégré.

Le financement du fonds commun proviendrait de trois sources différentes : des *contributions obligatoires des États*, des *emprunts* et enfin, éventuellement, des *contributions volontaires*. Le *rapport entre le capital et les emprunts* serait de 2 à 1 de façon à ce que la charge du fonds commun au titre du paiement des intérêts soit moindre (le capital versé ne portant pas intérêt). En clair, cela signifierait que l'engagement financier à fonds perdu des États serait égal à 2 milliards de dollars, un milliard étant effectivement versé immédiatement et un autre milliard étant appelé par la suite, tandis que le fonds commun emprunterait en deux temps l'équivalent de 4 milliards de dollars. La participation des pays au capital du fonds commun serait la suivante : tous les États verseraient une souscription minimum de 200 000 dollars, soit 3% de l'ensemble ; 25% des paiements seraient calculés en fonction de la *capacité économique* des pays d'après l'importance de leur PNB ; enfin, les 72% restant seraient versés par les États en proportion de leur rôle dans le commerce mondial des produits de base. En bref, selon un tel schéma, les pays en voie de développement financeraient 30% du capital du fonds commun et les pays développés le reste.

Les *droits de vote* au sein des organismes du fonds commun seraient répartis en faisant appel à deux principes antinomiques : l'*égalité* et la *proportionnalité*. La solution ici avancée se situerait entre deux extrêmes : la solution de type ONU où chaque État dispose d'une voix et celle de type FMI (et qui est de loin la plus fréquente au sein des institutions économiques internationales) où chaque membre dispose d'un certain nombre de voix en fonction de la puissance économique. Dans leur schéma, les pays en voie de développement ont entendu *privilégier l'égalité* par rapport à la pondération ; de la sorte, ils posséderaient *plus de la moitié des droits de vote*, ce qui leur assurerait le *contrôle du fonds commun*.

2 - LE PLAN DES PAYS DÉVELOPPÉS

Les propositions des pays riches se situent presque aux antipodes de celles des pays en voie de développement. Elles se révèlent à la fois plus modestes et rigoureuses dans leurs principaux aspects.

Le but du fonds commun serait *exclusivement* de financer les *stocks régulateurs institués par les seuls accords internationaux sur les produits de base*. Ainsi, seules les *organisations internationales de produits de base* pourraient emprunter au fonds commun des sommes qui ne devraient pas dépasser 25% de leurs besoins de financement des stocks régulateurs. Les pays riches voient dans cet objectif limité mais fondamental, un *mécanisme interne d'autodiscipline* pour les organisations de produits de base : celles-ci ne seraient pas tentées de fixer des prix anormalement élevés dans la mesure où il incomberait à leurs États-membres d'en assurer une partie du financement *via* le fonds commun. De plus, une telle disposition garantirait la viabilité et le sérieux du fonds commun sur le plan de la gestion financière, lui permettant ainsi d'emprunter au meilleur compte sur les marchés internationaux.

Dans ces conditions, il est aisé de comprendre que les pays développés n'ont avancé *aucun chiffre* quant à la dotation financière du fonds commun. À l'évidence, sa taille dépendra du nombre et de l'importance des *stocks régulateurs internationaux* institués par les accords sur les produits de base. Actuellement, seuls les accords sur le cacao, l'étain et le sucre ont prévu la création de tels mécanismes. Les négociations sont relativement avancées pour d'autres produits de base comme le caoutchouc et le cuivre.

Les *ressources* du fonds commun seraient de deux ordres : des *dépôts* et des *emprunts*. Les *dépôts proviendraient des organisations internationales de produits de base* qui y déposeraient leurs avoirs (ces derniers provenant des souscriptions des pays-membres qui devraient garantir à 100% les besoins financiers de l'organisation, les trois-quarts étant effectivement versés et le quart restant pouvant être appelé en cas de besoin). Ces avoirs déposés par les organisations de produits de base seraient de trois sortes : des liquidités correspondant aux contributions des pays-membres, des certificats d'entrepôt (à la suite d'un achat de matière première effectué grâce à un tirage sur les ressources du fonds commun), des sécurités et garanties correspondant aux 25% des contributions non appelées des pays-membres de l'organisation. Ayant d'aussi solides

ressources financières propres, le fonds commun pourra aisément en cas de besoin *emprunter* des ressources complémentaires sur le *marché international des capitaux*. Une telle structure financière permettrait de réaliser des économies en ce qui concerne le volume des liquidités du fonds commun dans la mesure où il est loisible de penser que, sauf crise économique mondiale majeure, *tirages et dépôts* des organisations internationales de produits de base tendront à se compenser en raison de la divergence des cycles de fluctuations des prix des matières premières.

Enfin, en ce qui concerne les droits de vote, les pays développés entendent *privilégier la pondération des États* au détriment de leur égalité formelle. Ils veulent en effet une corrélation étroite entre les droits de vote au sein du fonds commun et le volume des contributions financières étatiques aux organisations internationales de produits de base, sans toutefois jusqu'à insister sur une application rigide, mathématique, de la formule « un dollar, une voix ». En conséquence, ils refusent qu'une majorité de petits souscripteurs puisse l'emporter sur une minorité de gros contributeurs. Autrement dit, ils ne veulent pas que le *processus de prise de décision au sein du fonds commun* soit dominé et contrôlé par une majorité de petits pays pauvres du Tiers-Monde qui seraient enclins à l'irresponsabilité financière en raison de leur très faible participation aux frais de l'institution.

Il va sans dire que ces deux plans présentent plus de points de divergence que de convergence. Et surtout, les premiers portent sur des aspects plus fondamentaux que les seconds. On l'a bien vu lors des négociations qui se sont ouvertes à Genève, le 7 novembre dernier, dans le cadre de la CNUCED, pour être suspendues trois semaines plus tard, le 1^{er} décembre.

3 - LES PREMIÈRES NÉGOCIATIONS DE NOVEMBRE 1977 : UN ÉCHEC (PROVISOIRE ?)

Initialement, les deux plans possédaient quelques traits communs qui sont d'ailleurs devenus plus nombreux à la suite des négociations de Genève. Dès le début, il fut *communément admis que le fonds commun lui-même n'interviendrait pas sur les marchés des matières premières à des fins de stabilisation* ; la gestion des stocks régulateurs, leur politique, seraient de la compétence exclusive des organisations internationales de produits de base. En d'autres termes, le fonds commun ne serait qu'une *institution financière*. De même, les deux schémas reposent sur la *viabilité financière* du fonds commun : celui-ci, grâce à ses opérations, doit pouvoir financer son propre coût de fonctionnement (à l'instar des autres institutions financières internationales) et même, éventuellement, dégager un modeste profit. Enfin, l'ouverture de nouveaux « guichets » au sein du fonds commun pour financer de nouvelles activités en vertu de moyens spécifiques de financement (dons ou prêts) demeure possible mais les comptes seront séparés (c'est la solution classique retenue pour le « troisième guichet » de la Banque Mondiale ou le « compte de subvention » du FMI). De plus, durant les discussions de novembre 1977, d'indéniables progrès furent réalisés sur des questions très importantes. Les pays en voie de développement acceptèrent de revenir sur leur conception du fonds commun comme une sorte de « banque mondiale des

produits de base » avec un vaste capital ; ils admirent que les activités du fonds devaient essentiellement consister dans le financement des stocks régulateurs internationaux créés par des accords sur les produits de base conclus entre pays consommateurs et producteurs. Dans la même veine, ils acceptèrent que la majorité des ressources du fonds commun proviennent des dépôts des organisations internationales de produits de base, le fonds revêtant l'aspect d'un *pool de financement basé sur la compensation des recettes et des dépenses des stocks régulateurs internationaux*. De leur côté, les pays riches indiquèrent leur intention de libéraliser, et donc d'augmenter, les ressources du fonds commun dont le capital risquerait d'être trop modeste s'il ne provenait que de la seule mise en commun des ressources des organisations internationales de produits de base.

En dépit de ces progrès, la négociation s'est bloquée sur trois points fondamentaux. Elle a tout d'abord achoppé sur l'*origine des ressources du fonds commun* ; l'on se rappelle que dans leur schéma les pays développés n'avaient pas prévu de *contributions obligatoires directes des États*. Pour les pays pauvres, il s'agit là d'un aspect fondamental car ils désirent que l'appartenance au fonds commun soit *universelle* et non limitée aux seuls États signataires des accords internationaux sur les produits de base. De leur côté, les pays développés – sans être absolument opposés à cette idée – font dépendre leur accord de l'importance des contributions envisagées, de leur mode de calcul et surtout de leur usage. Le deuxième obstacle majeur, et très lié au précédent, a trait au *contrôle du fonds commun* par le biais de la *répartition des droits de vote* ; les pays riches veulent une formule qui *lie le financement aux droits de vote* et ils ne veulent pas d'un système où le fonds commun constituerait une énorme institution financière internationale gérée par une majorité de pays en voie de développement et pour leur seul bénéfice. Enfin, la plus importante difficulté – et cela était prévisible – a porté sur les activités du fonds commun *en dehors du financement des stocks régulateurs internationaux de produits de base*. Faut-il ou non ouvrir au sein du fonds commun un « deuxième guichet » d'assistance aux pays en voie de développement pour financer la recherche et le développement, les gains de productivité, la diversification des productions, la transformation, le transport, la commercialisation et la distribution des produits de base qu'ils exportent ? La réponse des pays du Tiers-Monde est positive dans la mesure où ils espèrent faire du fonds commun et du programme intégré des produits de base un instrument puissant pour une transformation radicale à leur profit des relations économiques internationales. Les pays développés opposent des arguments plus techniques et font remarquer que de nombreuses institutions internationales s'occupent déjà de ces questions et leur ont consacré des sommes non négligeables (3 milliards de dollars durant la période 1974–1978 pour les 18 produits de base visés par le programme intégré ; sans doute ne seraient-ils pas hostiles à des contributions volontaires affectées à un éventuel « guichet d'aide au développement » au sein du fonds commun.

Les négociations ont donc été interrompues à ce stade, le 1^{er} décembre 1977, et elles n'ont guère de chance de reprendre avant le printemps prochain, au mieux. Les participants se sont séparés dans l'amertume, les pays pauvres accusant les

pays riches de « manquer de volonté politique » pour arriver à un accord, tandis que les seconds (ou du moins certains d'entre eux) se plaignaient de l'irréalisme des premiers.

REMARQUES FINALES

À ce stade des négociations internationales devant éventuellement déboucher sur un programme intégré pour les produits de base, toute conclusion serait ici hâtive. Toutefois, il est loisible de présenter quelques remarques de caractère général.

Le programme intégré est étroitement lié à l'institution d'un nouvel ordre économique international. Il en possède la même fragilité dans la mesure où aucun *consensus* ne règne actuellement sur les principaux éléments constitutifs du nouvel ordre. Sans doute doit-il être favorable aux pays en voie de développement, mais jusqu'à quel point ? Sans doute ne peut-il être fondé sur la libre concurrence, les lois du marché favorisant les « plus forts » et devra-t-il s'appuyer sur des techniques interventionnistes, mais jusqu'à quel niveau ? Convient-il d'aller en direction d'une division internationale du travail « organisée », voire, à la limite, « planifiée » ?

Le titre même du programme intégré peut prêter à confusion dans la mesure où il est loin de couvrir l'ensemble des produits de base. Comment ne pas noter l'*absence du pétrole* ou *celle des produits agricoles tempérés* ? En fait, tel qu'il se présente actuellement, le programme intégré n'est celui que d'une majorité de pays en voie de développement parmi les plus pauvres qui continuent pour l'essentiel de leurs ressources extérieures à compter sur l'exportation de certains produits de base.

Tous les arrangements et accords passés sur les produits de base reposaient sur un principe non écrit selon lequel en échange de prix stabilisés et rémunérateurs les pays producteurs s'engageaient à garantir la *sécurité des approvisionnements* des pays consommateurs. La crise pétrolière de 1973 a dramatiquement mis en lumière les dangers et les effets perturbateurs des *embargos économiques* dans la vie internationale. La reconnaissance par le programme intégré d'un *accès libre et continu* aux matières premières en faveur des pays importateurs en échange de la stabilisation des prix et d'une meilleure organisation des marchés des produits de base aurait été souhaitable. La règle de droit aurait progressé. Les matières premières ne doivent pas constituer l'enjeu ou la cause des crises internationales. Leur vocation profonde est de constituer un facteur de coopération économique entre pays riches et pauvres. Le programme intégré des produits de base tel qu'il se profile risque de devenir un terrain d'affrontement et non d'entente entre États développés et États en voie de développement.