

Berne, 4 novembre 1977

Fonds commun sur les matières premières

Ct/Bg/bn 799.1.3.4.1.

1. Introduction

Un accord sur la question de principe de la création d'un Fonds commun a été réalisé à la Conférence sur la coopération économique internationale de Paris (CCEI) en juin dernier. Du côté des pays occidentaux, cet accord a été confirmé par la réunion ministérielle de l'OCDE qui s'est tenue peu après. Les négociations sur ce Fonds engagées au printemps dernier reprennent **actuellement** sous l'égide de la CNUCED, à Genève.

2. Les formes possibles du mécanisme opérationnel du Fonds commun

Le Fonds commun, qui est l'un des éléments du paquet de mesures touchant au commerce international des produits de base élaboré à Nairobi en mai 1976, est destiné à poursuivre deux objectifs. Encourager la conclusion d'accords internationaux de stabilisation en facilitant leur financement d'une part, et permettre de réaliser des économies par rapport à l'addition des financements individuels d'autre part.

A l'heure actuelle, deux conceptions se trouvent en présence. Elles s'écartent l'une de l'autre par divers aspects.

2.1. Concept d'une banque

Dans l'esprit des pays en développement, un Fonds commun doit permettre de mobiliser des ressources financières à affecter à l'amélioration du fonctionnement des marchés des matières premières en général. A cet effet, les pays en développement ont mis en avant le concept d'un Fonds commun sous la forme d'une banque qui serait appelée à prêter de l'argent aux accords et arrangements internationaux pour le financement de leurs mesures de stabilisation, stocks régulateurs et autres. Pour financer leurs stocks régulateurs, les accords rechercheraient l'assistance du Fonds commun lorsqu'ils auraient besoin de liquidités pour acheter, et rembourseraient le Fonds dès que la situation du marché leur permettrait de revendre à un prix par définition plus élevé. Un rapport relativement simple serait ainsi établi entre emprunteur et prêteur. Le concept de banque présente à la fois des avantages et des inconvénients. Au titre des avantages, il est politiquement et techniquement le plus simple. Il garantit aux accords la disponibilité des moyens financiers nécessaires à la stabilisation des marchés non seulement au travers de la création de stocks régulateurs, mais aussi pour les produits qui, pour une raison ou une autre, ne se prêtent pas au stockage. Il se présente en outre comme un mécanisme comparable à des institutions financières existantes et offre en conséquence des possibilités de puiser dans l'expérience acquise, notamment en ce qui concerne la structure des organes de gestion et d'administration. Il a cependant un inconvénient majeur qui est d'exiger une mise de fonds élevée, en particulier par le biais de ressources budgétaires, et cela sans que les gouvernements participants n'en connaissent précisément l'affectation future, celle-ci devant en effet résulter de l'application de mesures qui ne seront décidées qu'ultérieurement.

2.2. Concept de la chambre de compensation

Préoccupés par la nécessité de réduire dans toute la mesure du possible le coût d'opération d'un Fonds commun et d'éviter les doubles emplois, les pays industrialisés occidentaux ont développé une approche différente. Celle-ci consisterait à donner au Fonds commun, pour ce qui concerne le financement de stocks régulateurs, le rôle d'une chambre de compensation (pool) entre les fonds mobilisés individuellement par les différents accords internationaux. Chaque accord international devrait déposer auprès du Fonds commun une partie élevée des ressources que ses membres sont convenus d'affecter au stock régulateur. Le Fonds commun se chargerait ensuite de répartir ces moyens en fonction des besoins des accords ayant adhéré au système. Afin de ne pas contraindre les accords internationaux à mobiliser la totalité de leurs besoins de financement, le Fonds commun aurait en outre la faculté d'emprunter sur le marché des capitaux des ressources additionnelles, pour être ainsi en mesure de faire face à toute situation dépassant les possibilités du pool.

Pour permettre au Fonds commun d'emprunter, il convient de lui conférer une assise financière suffisante apte à rendre les futurs prêteurs confiants dans la sécurité de leurs placements. D'où l'idée de compléter les dépôts des accords de produit par un système de garanties gouvernementales aux emprunts à effectuer par le Fonds. Les modalités n'en sont pas encore définies. Certains pays occidentaux ne seraient prêts à envisager des garanties que si elles sont consenties aux accords de produit eux-mêmes; d'autres pensent qu'il vaudrait mieux qu'elles soient fournies directement au Fonds commun. Dans cette dernière hypothèse, les garanties pourraient prendre non seulement la forme de garanties directes, mais aussi celle de souscriptions à un capital (avec une part versée et une part appellable).

La formule de la chambre de compensation (pool) complétée par des garanties offre par rapport au concept de banque un avantage important, à savoir la constitution progressive des ressources financières du Fonds commun au fur et à mesure de la mise en oeuvre d'accords internationaux de stabilisation avec stocks régulateurs. Un parallélisme serait ainsi maintenu entre l'extension graduelle des activités du Fonds et les négociations sur les produits individuels. La viabilité du système pourrait être appréciée en fonction de l'évolution de la situation. Cela permettrait d'y apporter les adaptations nécessaires. Les inconvénients de la formule résident dans les complications techniques qu'elle entraîne d'une part et la difficulté de préciser les compétences respectives du Fonds et des accords de produit d'autre part. Il est en effet essentiel que l'autonomie des accords quant à la conduite de leurs politiques de stabilisation et au choix des méthodes de financement de leurs mécanismes soit pleinement sauvegardée. De plus, une incertitude importante subsiste qui résulte du fait que, jusqu'à présent, seuls deux produits de base - le cacao et l'étain - sont l'objet d'accords internationaux avec stocks régulateurs proprement dits et que la conclusion d'autres accords s'avère une tâche complexe et de longue haleine.

3. Mesures autres que la constitution de stocks

Dans la formule de la chambre de compensation comme dans celle de la banque se pose le problème du financement des autres mesures, c'est-à-dire des actions relevant de la diversification, recherche, commercialisation, etc. En effet, contrairement aux stocks régulateurs dont le fonctionnement

- 5 -

entraîne un autorenewement des ressources, les dépenses affectées aux autres mesures ne sont pas, elles, sujettes à renouvellement. Pour cette raison, il sera sans doute nécessaire de distinguer - financièrement parlant - les activités d'un Fonds commun faites au titre des stocks régulateurs et celles relatives à d'autres mesures. La conséquence logique de cette constatation serait l'établissement d'un Guichet spécial pour le financement de ces mesures. D'un point de vue fonctionnel, il convient de souligner la nécessité d'éviter les doubles emplois avec les institutions de financement existantes, qui exercent déjà un certain nombre d'activités dans le domaine des autres mesures. Il faut enfin noter que le Guichet spécial serait conçu en partie dans une optique Nord-Sud : par exemple, des conditions particulièrement favorables pourraient être accordées aux pays les plus pauvres.

4. Principes à défendre

L'idée d'un Fonds commun est née du souci d'établir de meilleures conditions pour le commerce international des matières premières au bénéfice des pays en développement comme des pays développés. A notre avis, un tel Fonds devrait favoriser un équilibre à long terme entre l'offre et la demande des produits de base par l'élimination des fluctuations erratiques et spéculatives des prix, et non pas de créer des conditions artificielles de commerce propres à finalement desservir non seulement les consommateurs, mais aussi les producteurs eux-mêmes. A ce propos, nous préconiserons, dans les négociations à venir sur les produits de base, l'établissement de fourchettes de prix suffisamment larges de telle sorte que les forces du marché puissent continuer à exercer leur propre effet sur l'offre et la demande.

Il s'agit donc d'éviter de promouvoir, par le biais d'actions intergouvernementales, de mauvaises orientations des investissements dans l'extraction et la production de matières premières aussi bien que dans la recherche de produits de substitution.

Compte tenu du fait que les pays en développement, pour qui - il faut le rappeler - la plus grande partie des recettes en devises provient de l'exportation de produits de base, considèrent l'établissement d'un Fonds commun comme un élément clé de la mise en oeuvre du Programme intégré, l'idée d'en faire une chambre de compensation (pool) dotée de facilités additionnelles ne pourrait constituer une alternative valable aux propositions des pays en développement que si, au minimum, les conditions suivantes sont remplies :

- les pays qui favorisent ce concept devraient accepter que les accords internationaux présents et futurs qui sont ou seront articulés autour d'un mécanisme de stock régulateur adhérent au Fonds commun; cette adhésion ne devra en aucune manière porter atteinte à l'autonomie de chacun des accords pour ce qui est de leurs décisions de caractère économique;
- des garanties devraient être accordées au Fonds commun pour lui permettre d'élargir sa surface financière et de contracter des emprunts. Compte tenu du principe d'une solidarité globale entre producteurs et consommateurs de tous les produits de base auquel répond l'idée de Fonds commun, ce dernier devrait pouvoir bénéficier de garanties directes données par les gouvernements;
- le Fonds commun devrait être doté d'un capital propre relativement peu important par rapport aux montants des dépôts des accords et qui ferait office de fonds de roulement;

- 7 -

- le mécanisme de gestion et de décision du futur instrument devra être conçu de manière à respecter l'ensemble des intérêts en présence - pays consommateurs et pays producteurs, pays développés et pays en développement - sans donner la possibilité à un groupe particulier de pays d'exercer une suprématie au travers de l'obtention d'une majorité automatique.

Cette conception d'un Fonds commun répond à la fois à des considérations économiques (créer un instrument de financement en tant que support à des mesures de stabilisation élaborées en commun entre producteurs et consommateurs réunis au sein d'accords ou arrangements internationaux par produit) et politiques (tenir compte par le biais d'un deuxième Guichet des préoccupations des pays en développement de pouvoir tous bénéficier des avantages attendus d'un Fonds commun dans l'application du Programme intégré).

5. Coûts d'opérations d'un Fonds commun : incidences financières pour la Suisse

Le coût pour la Confédération d'une participation au futur Fonds commun dépend de la structure financière qu'aura ce dernier. La détermination d'un ordre de grandeur repose sur l'hypothèse suivante, reflet de la position esquissée dans le chapitre précédent :

- a) Outre les deux accords internationaux existants avec stocks régulateurs (cacao et étain), l'application du Programme intégré aboutirait à la conclusion de trois ou quatre nouveaux accords de ce type pour des produits importants;
- b) Les moyens financiers nécessaires au financement des stocks régulateurs pour les cinq ou six produits concernés atteindraient globalement environ trois milliards de dollars;

- c) Le Fonds commun serait conçu comme un "pool" auprès duquel chaque accord devrait déposer deux tiers de ses besoins de financement pour son stock régulateur, ce qui représenterait deux milliards de dollars pour l'ensemble des cinq ou six accords;
- d) Le milliard restant serait mis à disposition des accords par le Fonds commun au cas où les besoins dépasseraient les possibilités du pool. Pour ce faire, il disposerait d'un fonds de roulement constitué à l'aide de contributions des gouvernements pour un montant approximatif de 250 millions de dollars et de la possibilité d'emprunter sur le marché des capitaux à concurrence de 750 millions de dollars. Cette faculté d'emprunter serait subordonnée à l'octroi de garanties directes des gouvernements membres du Fonds.

La contribution de la Suisse à la mise en oeuvre du programme intégré sur les produits de base comporterait deux types de contributions.

D'un côté, les contributions à effectuer au titre de notre participation à des accords de produits. Celles-ci peuvent prendre la forme soit de versements directs des gouvernements, ce qui implique une charge pour le budget et donc pour le contribuable, soit de taxes à l'exportation ou à l'importation, ce qui signifie que la charge est alors reportée essentiellement sur le consommateur. Au stade actuel des travaux par produit, il n'est pas possible de procéder à des estimations valables.

Le second type de contribution serait directement lié à la création du Fonds commun. Dans l'hypothèse retenue, la part de la Suisse - estimée à environ un pour cent - se chiffrerait aux alentours de 2,5 millions de dollars, soit à peu près 6 millions de francs, en ce qui concerne la participation au fonds de roulement et à quelque

- 9 -

7,5 millions de dollars, soit un peu moins de 20 millions de francs, pour ce qui est des garanties. A noter que l'engagement au titre de ce type de garanties n'implique pas d'affectation budgétaire.

Les opérations d'un Fonds commun ayant pour objectif de réduire la charge financière à supporter par les accords de produits, il s'ensuit que notre contribution directe à ces accords serait alors également diminuée.

L'exemple décrit ci-dessus a surtout une valeur illustrative, les négociations pouvant aboutir à des solutions sensiblement différentes de l'hypothèse retenue.