

1895

15 novembre 1978

Conférence sous l'égide de la CNUCED sur la négociation d'un fonds commun pour les produits de base (reprise de la deuxième session, Genève, 14 - 27 novembre 1978); délégation, directives

Département de l'économie publique. Proposition du 13 novembre 1978 (annexe)

Département politique. Co-rapport du 14 novembre 1978 (adhésion)

Département des finances et des douanes. Co-rapport du 15 novembre 1978

Conformément à la proposition, le Conseil fédéral

d é c i d e :

1. La proposition - complément à celles des 2 mars et 9 novembre 1977 - en tant que directives générales pour la Délégation suisse qui participera à la reprise de la Conférence de négociation sur un fonds commun est approuvée.
2. La délégation est composée comme suit:
 

M. A. Dunkel	Ambassadeur, Délégué aux accords commerciaux, Chef de la délégation,
M. J. Cuttat	Chef adjoint du Service de la politique du développement, suppléant du chef de la délégation,
M. H. Stingelin	Délégation suisse près l'AELE et le GATT, Genève.

Extrait du procès-verbal:

- EVD	20	pour	exécution
- EPD	6	pour	connaissance
- FZD	10	"	"
- EFK	2	"	"
- FinDel	2	"	"

Pour extrait conforme:

Le secrétaire,

*S. W. A. L. T.*





EIDGENÖSSISCHES VOLKSWIRTSCHAFTSDEPARTEMENT  
 DÉPARTEMENT FÉDÉRAL DE L'ÉCONOMIE PUBLIQUE  
 DIPARTIMENTO FEDERALE DELL'ECONOMIA PUBBLICA

2510.25

Berne, 13 novembre 1978

Distribué

N'est pas destiné à la presse

Au Conseil fédéral

Conférence sous l'égide de la CNUCED sur  
 la négociation d'un fonds commun pour les  
 produits de base (reprise de la deuxième  
 session, Genève, 14-27 novembre 1978)

Par nos propositions des 2 mars et 9 novembre 1977, nous vous avons exposé les motifs d'une participation de la Suisse aux négociations relatives à la création d'un fonds commun pour les produits de base et soumis à votre approbation les grandes lignes de la position suisse à cet égard.

L'objet de la présente proposition est de vous informer de l'état actuel de la question au moment où, après une interruption d'un an, vont reprendre à Genève les travaux de la Conférence de négociation, ainsi que de préciser les directives pour la délégation suisse et d'approuver la composition de ladite délégation.

\* \* \*

1. Introduction

a) Rappel historique

Cette Conférence est née d'une décision prise à Nairobi au printemps 1976 par la quatrième session de la CNUCED d'engager une vaste série de négociations dans le secteur

des matières premières, négociations regroupées sous l'appellation de "Programme intégré pour les produits de base". Ce programme comporte deux volets:

- d'une part l'élaboration et la mise en oeuvre de mesures de stabilisation des marchés d'une vingtaine de produits de base importants. A ce jour, des accords internationaux de stabilisation plus ou moins élaborés existent pour le blé (renégociation en cours), le café, le cacao, l'étain, l'huile d'olive et le sucre. Une négociation sur le caoutchouc est en cours. Certains autres produits font l'objet de travaux préparatoires qui pourraient déboucher à plus ou moins long terme sur de nouveaux accords internationaux (cuivre, fibres dures, jute par exemple).
- d'autre part des négociations en vue d'établir un fonds commun pour faciliter le financement des mesures de stabilisation envisagées, en particulier la constitution de stocks régulateurs. De tels stocks, administrés internationalement, ont pour objet de faire office d'amortisseurs entre les variations de l'offre et de la demande et de limiter ainsi les fluctuations de prix dans des limites raisonnables, aptes à assurer à long terme un équilibre satisfaisant entre l'approvisionnement et la consommation. Leur fonction est en quelque sorte d'éliminer les excès et de permettre aux forces du marché de s'exercer dans des conditions normales de concurrence.

La conception même du Programme intégré pour les produits de base (négociations simultanées sur une vingtaine de produits et création d'un mécanisme central de financement) répond au souci des pays en développement de voir la coopération internationale aboutir à des

- 3 -

résultats pour chaque produit au lieu de se concentrer, comme par le passé, sur les plus importants qui ne concernent que quelques-uns des pays du Tiers-monde. Dans cette optique, l'idée de permettre au fonds commun de contribuer au financement non seulement des stocks régulateurs, mais encore d'autres mesures, reprend cette préoccupation fondamentale des pays en développement.

Les négociations sont en outre compliquées du fait que parmi les pays développés, certains, tels l'Australie, le Canada et la Nouvelle-Zélande, sont des exportateurs nets de produits de base. Ce fait explique dans une certaine mesure les réticences de la part d'autres pays développés, comme par exemple la République fédérale d'Allemagne, qui pensent que, pour certains produits, les mesures envisagées seront autant sinon davantage au bénéfice de pays producteurs développés qu'à celui de pays producteurs en développement. Sur ce point, nous pensons que dans le domaine des produits de base la coopération internationale doit se développer à l'avantage des producteurs et des consommateurs en général, ce qui en définitive conduira à améliorer surtout la situation des pays en développement dont, rappelons-le, près de 80 % des recettes d'exportation proviennent de la vente de matières premières.

Après deux sessions (7 mars-1<sup>er</sup> avril 1977 et 7 novembre-1<sup>er</sup> décembre 1977), la Conférence sur la négociation d'un fonds commun pour les produits de base fut suspendue à la demande des pays en développement en raison du manque de progrès accomplis.

b) Les perspectives de la négociation

Après deux réunions terminées sans résultats probants, des consultations officieuses tenues tout au long de

l'année 1978 ont permis d'espérer que les positions s'étaient suffisamment rapprochées pour qu'une reprise des négociations se fasse dans de bonnes conditions. La réunion qui s'ouvre en novembre ne verra cependant pas la fin de l'exercice. Ce qui sera cherché à cette occasion, c'est de parvenir à un accord sur les éléments fondamentaux du futur fonds commun. Par éléments fondamentaux, il faut toutefois entendre un niveau de détail suffisant pour éviter de rouvrir par la suite toute question susceptible d'entraîner une modification radicale des options. C'est seulement à cette condition que pourra être envisagée ultérieurement une reprise de la Conférence de négociation destinée cette fois à rédiger le texte final du traité international portant création du fonds commun. Les divers partenaires à la négociation sont conscients de cette situation. Un nouvel échec serait regrettable du fait que, compte tenu de l'importance politique prise par la question du fonds commun, il risquerait de mettre en danger la poursuite même du dialogue Nord/Sud dans son ensemble et en particulier de transformer en réunion confrontatoire la cinquième session de la CNUCED qui se tiendra à Manille, au printemps prochain.

\* \* \*

## 2. Le fonds commun pour les produits de base

Il s'agit d'un mécanisme financier. Son but est de rationaliser le financement des mesures de stabilisation prévues dans les accords internationaux de produits en permettant de mettre à la disposition des accords qui ont momentanément besoin de liquidités celles dont disposent d'autres accords en situation inverse. L'idée du fonds commun provient en effet de la constatation historique selon laquelle les prix des différentes matières premières ne fluctuent pas tous en même temps dans

- 5 -

le même sens. Pour certains produits, à un moment donné, les prix dépressifs exigent des achats (par le biais des stocks régulateurs) afin de les ramener à l'intérieur des limites fixées dans les accords, alors que pour d'autres les prix excessivement élevés exigent des ventes accrues. Ainsi, grâce à un système compensatoire, le fonds commun pourrait, à l'aide d'une masse financière moins élevée, rendre le même service que les accords de produits agissant individuellement.

Tel qu'envisagé à l'heure actuelle, le fonds commun aurait à peu près la structure suivante, compte tenu d'une double fonction: le financement de stocks régulateurs (premier guichet) et le financement d'autres mesures de stabilisation - diversification, transformation sur place, recherche-développement, commercialisation - (deuxième guichet). Les deux guichets seraient séparés du point de vue structures, opérations, voire même organisation.

a) Premier guichet

Les moyens financiers alloués au fonds commun proviendraient de trois sources: des contributions des gouvernements sous forme de versements directs et de capital callable; des dépôts par les accords de produits d'une partie des ressources dont ils devraient disposer pour le financement des stocks; d'emprunts sur le marché des capitaux, emprunts garantis par les accords de produits (nantissement des stocks) et/ou les gouvernements. Les opérations du fonds s'effectueraient sous forme de prêts à des conditions proches de celles du marché.

Les accords de produits emprunteraient auprès du fonds lorsque les conditions du marché les contraindraient à procéder à des achats par le stock régulateur et rembourseraient ces avances lorsque la situation leur permettrait de revendre leurs stocks. En principe, le premier guichet

opérerait donc dans des conditions financières saines, puisqu'il procéderait à des ventes lorsque les prix sont élevés et à des achats lorsqu'ils sont bas. Le premier guichet serait géré selon des mécanismes destinés à refléter le poids des différents participants au commerce international des produits de base ainsi que leur part des contributions financières.

b) Deuxième guichet

Le deuxième guichet serait davantage conçu comme une institution internationale de financement du développement. Ses opérations, également envisagées sous forme de prêts, financeraient des actions concrètes et directes d'aide au développement en relation avec la production de matières premières, par opposition aux mécanismes de stabilisation (stocks régulateurs) dont les effets s'exercent indirectement par l'intermédiaire du niveau des recettes d'exportation. Des mesures destinées en fait à la création ou à la modification de structures de production dans des pays en développement nécessitent en effet des apports financiers sous forme de crédits à long terme et à des conditions plus favorables que celles du marché des capitaux. Le deuxième guichet serait financé par des contributions des pays membres, obligatoires ou volontaires. Ces ressources seraient nettement moins importantes que celles du premier guichet. Compte tenu de ces caractéristiques, le système administratif et de prise de décision dans le cadre du deuxième guichet devrait probablement être articulé différemment de ce qui est envisagé pour le premier et s'inspirer des solutions trouvées dans d'autres organisations de financement.

### 3. Les positions de négociation

#### a) Premier guichet (financement des stocks régulateurs)

Les pays en développement, fidèles à leur conception originale, souhaitent que l'essentiel du financement provienne de contributions gouvernementales directes. Ils pensent en outre que le fonds commun devrait pouvoir intervenir directement sur les marchés de certains produits en cas de nécessité impérieuse, c'est-à-dire sans passer par le cadre d'arrangements ou accords internationaux regroupant producteurs et consommateurs, ce qui l'amènerait à dépasser sa fonction financière et à exercer des responsabilités économiques. Ils désirent enfin que les structures de décision reflètent leur nombre et par conséquent leur confèrent un pouvoir majoritaire.

Les pays développés occidentaux de leur côté mettent l'accent sur la responsabilité première des accords de produits sur les plans financier et économique. Cela signifie qu'une partie importante des ressources du fonds commun devrait provenir des accords de produits eux-mêmes et que c'est surtout en gérant ce type de ressources (dépôts) que le fonds devrait s'acquitter de sa mission. Si le principe de ressources propres du fonds commun est admis, des divergences fondamentales subsistent quant à leur montant et à leur nature (capital versé ou capital appelable). Cela signifie par ailleurs que le fonds commun n'aura pas la possibilité d'opérer directement sur les marchés. En ce qui concerne les procédures de prise de décision, les pays occidentaux exigent qu'elles soient conçues de manière à refléter le principe de la coopération entre producteurs et consommateurs et à ne conférer à aucun groupe de pays la possibilité d'exercer une majorité automatique.

Les pays socialistes ont une position qui, dans une large



mesure, rejoint celle des pays développés occidentaux.

Les chiffres articulés pour les ressources propres au fonds commun au titre du premier guichet ont passé de 2 milliards de dollars dans la proposition initiale du Secrétaire de la CNUCED de 1976 à 1 milliard dans celle des pays en développement pour tomber à 500 millions dans les dernières estimations du Secrétaire général de la CNUCED. Les pays développés occidentaux n'ont jamais présenté de proposition chiffrée.

b) Deuxième guichet (financement des autres mesures)

Les pays en développement - pour les raisons évoquées sous chiffre 1 a) - considèrent comme primordiale la question du financement par le fonds commun d'autres mesures que les stocks régulateurs. Comme dans le cas du premier guichet, les pays en développement veulent également que le deuxième guichet puisse intervenir en dehors d'accords ou arrangements internationaux formels entre producteurs et consommateurs. Au sujet du financement, ils sont d'avis qu'il devrait être assuré par des contributions obligatoires des pays membres.

Très réticents au départ, les pays développés les plus importants semblent finalement avoir accepté le principe de la création d'un deuxième guichet. A cela deux conditions: premièrement, ses activités devraient être étroitement circonscrites de manière à ne pas entraîner de doubles emplois avec celles des institutions financières existantes telles que la Banque mondiale, le PNUD et les banques régionales de développement. Deuxièmement, les moyens financiers - limités par rapport à ceux du premier guichet - devraient être apportés sous forme de contributions volontaires. Sans que des propositions concrètes n'aient été élaborées jusqu'à présent, on pense

du côté occidental que les procédures de décision du fonds au titre du deuxième guichet devraient être différentes de celles prévues pour le premier.

Là également, la position des pays socialistes est proche de celle des pays développés occidentaux.

\* \* \*

#### 4. La position de la Suisse

##### a) Position générale

La Suisse est en faveur de la création d'un fonds commun dans le cadre de la coopération au développement en tant que support à l'établissement de meilleures conditions pour le commerce international des matières premières au bénéfice des pays en développement comme des pays développés, des pays producteurs comme des pays consommateurs.

En participant aux négociations qui vont reprendre, nous continuerons à prôner la mise en oeuvre d'un mécanisme dont l'objectif sera de favoriser un équilibre à long terme entre l'offre et la demande de produits de base, notamment par l'élimination des fluctuations erratiques des cours. Ce faisant, il s'agira d'éviter que les mesures prises n'aboutissent à créer des conditions artificielles de commerce qui finalement desserviraient non seulement les consommateurs, mais les producteurs eux-mêmes. C'est là une préoccupation de nos milieux économiques de ne pas 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 le développement de produits de substitution. Il est aussi important d'éviter que par des investissements insuffisants on compromette notre approvisionnement à terme.

##### b) Position sur les éléments principaux d'un fonds commun

- 1) Le fonds commun doit être un instrument financièrement et économiquement viable.

ii) Premier guichet (financement des stocks régulateurs)

- Nous estimons nécessaire de doter le fonds d'un capital propre souscrit par les gouvernements sous forme de contributions versées ou de capital callable ou encore d'une combinaison des deux. De telles ressources propres donneront à notre avis la crédibilité nécessaire au fonds pour qu'il puisse, en cas de besoin, recourir à l'emprunt sur le marché des capitaux. Sans donner à ce chiffre davantage qu'une valeur indicative, nous pensons qu'un montant de quelque 500 millions de dollars à répartir entre les pays membres serait susceptible de remplir l'objectif recherché. Dans une telle éventualité, la contribution suisse se situerait probablement dans une fourchette comprise entre 5 et 8 millions de dollars, sans qu'il soit possible d'en déterminer la part à verser par rapport à celle en capital callable.
- Le fonds commun n'interviendrait qu'en octroyant des prêts à des accords internationaux de produits conclus entre producteurs et consommateurs et qui rempliraient les conditions prévues pour accéder aux facilités du fonds, notamment en ce qui concerne le montant de leurs dépôts et l'acceptation, en cas d'emprunt auprès du fonds, de céder leurs stocks en nantissement. Derrière cet aspect se cache l'un des problèmes les plus fondamentaux qui a animé la controverse au sujet du principe même de la création d'un fonds commun. Certains pays, dont la Suisse, pensent que leur participation au fonds commun constitue un moyen de faire montre de leur solidarité en matière de coopération internationale dans le

domaine des produits de base, en leur permettant de contribuer à la stabilisation de marchés de produits couverts par un accord international dont, pour diverses raisons, ils ne souhaiteraient pas devenir membres. D'autres pays, tels les Etats-Unis, éprouvent au contraire d'énormes difficultés à l'idée de devoir, par le biais du fonds commun, favoriser le fonctionnement d'accords internationaux auxquels ils sont ou seraient opposés. La solution de ce problème n'a pas encore été trouvée.

- Les dépôts faits par les accords de produits auprès du fonds commun d'une partie de leurs besoins théoriques maxima de financement (besoins théoriques équivalant au volume maximum du stock multiplié par le prix moyen d'intervention) sont un élément fondamental du système, car ils représentent la symbiose voulue entre le fonds et les accords de produits dans le cadre d'une politique concertée de gestion de l'économie internationale des produits de base. Ces dépôts devraient toutefois rester dans des limites raisonnables (entre 25 et 50 % des besoins théoriques de financement de chaque accord de produit) afin de répondre à l'un des objectifs essentiels du fonds commun qui est de réaliser des économies d'échelle par rapport au système actuel.
- Les procédures de gestion et de décision du fonds doivent refléter deux principes:
  - respecter la division entre pays producteurs et pays consommateurs par opposition au système pays en développement/pays développés;
  - ne conférer à aucun groupe de pays la possibilité d'exercer une majorité automatique.

A notre avis, les droits de vote doivent être répartis selon des critères qui répondent à la fois au montant

des contributions et à la part de chaque pays au commerce international des produits de base couverts par le fonds commun.

iii) Deuxième guichet (financement des autres mesures)

- Nous sommes en faveur de la création de ce deuxième guichet d'une part parce que pour certains produits d'autres mesures paraissent mieux appropriées que le stockage pour répondre aux objectifs de stabilisation et d'autre part par souci d'offrir aux pays en développement dont les produits d'un intérêt majeur d'exportation ne peuvent faire l'objet de mesures de stockage l'assurance que leurs problèmes seront également pris en considération.
- La définition du champ d'application du deuxième guichet devra être précise de manière en particulier à ne pas entraîner de doubles emplois avec les activités des institutions financières existantes.
- Bien qu'appuyant l'idée de financer le deuxième guichet par des contributions volontaires - notamment si cela peut conduire à une attitude positive de l'ensemble des pays occidentaux -, nous ne nous opposerions pas d'emblée au principe de contributions obligatoires, moyennant des sauvegardes suffisantes pour éviter une obligation non contrôlable d'augmentation de versements pour des actions dont le bien-fondé économique ne nous convaincrerait pas. Dans le cas où le montant total des contributions s'élèverait par exemple à quelque 250 millions de dollars, la part afférent à la Suisse se situerait probablement aux alentours de 2 à 3 millions de dollars.
- En ce qui concerne les procédures de vote, les principes énoncés pour le premier guichet restent valables. Ces procédures pourraient cependant être articulées différemment sur le plan technique.

5. Les incidences financières pour la Suisse

Sur la base de l'hypothèse décrite ci-dessus, on peut estimer

- 13 -

le coût de la participation de la Suisse au fonds commun à un ordre de grandeur de 10 à 20 millions de francs au maximum. De ces montants, une partie seulement serait versée, le reste de la contribution se faisant sous forme de capital callable.

Dans le message concernant l'ouverture d'un crédit de programme de 200 millions de francs pour le financement de mesures de politique économique et commerciale dans le cadre de la coopération internationale au développement récemment approuvé par le Conseil National et qui sera prochainement traité par le Conseil des Etats, un montant de 25 millions de francs a été prévu pour les mesures sur les produits de base. Une contribution de la Suisse au fonds commun serait prélevée sur ledit montant. Cela signifie - sous réserve d'une acceptation du crédit de programme par le Conseil des Etats en décembre - qu'une participation financière de la Suisse au fonds commun - et accessoirement aux accords de produits - n'impliquera pas d'approbation parlementaire ultérieure. Au cas où le crédit de programme serait rejeté, la contribution financière de la Suisse au fonds commun ferait alors, le moment venu, l'objet d'une demande au Parlement pour un crédit spécifique. En outre, sous réserve de l'avis émis par les services juridiques compétents de l'administration, il est probable qu'une adhésion de la Suisse au fonds commun conçu sous forme d'une nouvelle organisation internationale tombe sous le coup des dispositions pertinentes de l'article 89 de la Constitution fédérale relatif à l'accession à des traités internationaux, ce qui impliquerait une approbation parlementaire.

\* \* \*

Nous vous tiendrons informés de l'évolution des négociations et, si besoin est, vous demanderons de nouvelles instructions.

\* \* \*

- 14 -

Au vu de ce qui précède, nous vous

p r o p o s o n s

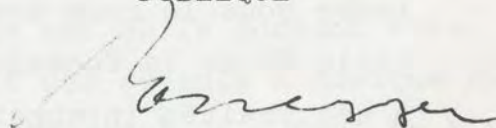
1. D'approuver la présente proposition - complément à celles des 2 mars et 9 novembre 1977 - en tant que directives générales pour la Délégation suisse qui participera à la reprise de la Conférence de négociation sur un fonds commun;

2. De constituer une délégation composée de:

M. A. Dunkel	Ambassadeur Délégué aux accords commerciaux Chef de la délégation
M. J. Cuttat	Chef adjoint du Service de la politique du développement Suppléant du Chef de la délégation
M. H. Stingelin	Délégation suisse près l'AELE et le GATT, Genève.

La présente proposition a été établie d'entente avec le Département politique fédéral et le Département fédéral des finances et des douanes.

DEPARTEMENT FÉDÉRAL DE L'ECONOMIE  
PUBLIQUE



(F. Honegger)

