



HAL
open science

Indexation des matières premières et développement : tiré à part de la conclusion générale

- Sema

► To cite this version:

- Sema. Indexation des matières premières et développement : tiré à part de la conclusion générale. [Rapport de recherche] Centre national de l'entrepreneuriat(CNE); Ministère de l'industrie et de l'énergie; Société d'Economie et de Mathématiques Appliquées (SEMA). 1978, pp.41 feuilles. hal-02185171

HAL Id: hal-02185171

<https://hal-lara.archives-ouvertes.fr/hal-02185171>

Submitted on 16 Jul 2019

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Indexation des matières premières
et développement

Tiré à part de la conclusion générale

Avril 1978

Sommaire

	<u>Pages</u>
<u>PRELIMINAIRE</u>	
1 - <u>NATURE ET STRUCTURE DES ECHANGES INTERNATIONAUX</u>	1
2 - <u>LE MARCHE DES 28 MATIERES DE BASE : ETUDES MONOGRAPHIQUES ET ANALYSE MULTICRITERES</u>	3
3 - <u>VERS L'INDEXATION : LA PROBLEMATIQUE</u>	11
3.1 - La controverse sur l'inflation et l'indexation	12
3.2 - Comment indexer les matières de base ?	15
3.2.1 - Choix des produits indexés	16
3.2.2 - Choix des prix de référence	16
3.2.3 - L'indicateur d'indexation	17
3.2.4 - Un modèle d'avantage à l'échange comme outil de négociation	19
3.2.5 - Les mécanismes d'indexation	20
3.3 - Limites de l'indexation	23
3.3.1 - Les contraintes de l'indexation	23
3.3.2 - Avantages et inconvénients d'une conception intégrée de l'indexation	26
4 - <u>VERS L'INDEXATION : ETUDES DE CAS</u>	28
4.1 - L'étain	28
4.2 - Bauxite - étain - pétrole	29
4.3 - Cacao - café - thé	30
5 - <u>BILAN ET PERSPECTIVES</u>	33

PRELIMINAIRE

La présente note reprend la conclusion générale d'une étude intitulée "Indexation des matières premières et Développement", menée entre Juin 1976 et Mars 1978 par SEMA-PROSPECTIVE pour le compte du Ministère de l'Industrie et de l'Energie.

Cette étude avait pour but de déterminer dans quelle mesure et dans quelles conditions l'indexation ou tout autre mécanisme permettrait d'assurer pour le plus grand nombre possible de produits de base des prix stables, rémunérateurs et équitables ; elle avait également pour objectif de rechercher des solutions pour la mise en place d'un schéma d'indexation respectant le principe de l'unicité du prix de chaque matière de base, tout en tenant compte des particularités de chaque producteur. Elle comprend trois rapports :

- le rapport n° 1 "l'échange international" analyse la place des matières premières et le rôle joué par le Tiers Monde dans les échanges internationaux ;
- le rapport n° 2 "analyse et classement des produits de base" est consacré à l'étude systématique de 28 produits de base et à l'appréciation des possibilités d'indexation des produits, séparément et en groupe ; les dossiers spécifiques sur les produits sont présentés en annexes séparées (annexe 1 : matières premières minérales, annexe 2 : matières premières végétales).
- le rapport n° 3 "vers l'indexation" présente la problématique de l'indexation, en étudie certains aspects théoriques, et présente trois études de cas.

Dans chacun de ces domaines, les conclusions auxquelles nous sommes parvenus peuvent s'ordonner suivant deux axes :

- du monographique au scientifique : des études de cas sur certains produits de base ont entre autres servi à orienter une réflexion théorique de portée plus générale sur les possibilités et les limites de l'indexation.;
- de l'économique au géopolitique : car les phénomènes économiques ont des implications géopolitiques comme en témoignent la controverse sur l'indexation et l'inflation et celle sur les termes de l'échange.

Nous présentons d'abord un résumé analytique de l'étude, en mettant l'accent sur ses apports principaux ; ce résumé suivra le plan général de l'étude, de façon à ce que le lecteur puisse aisément se référer aux chapitres qui l'intéressent plus particulièrement.

Nous développons ensuite quelques réflexions d'ordre plus général, que cette étude nous a inspirées.

1 - NATURE ET STRUCTURE DES ECHANGES INTERNATIONAUX

Alors que les pays développés capitalistes et socialistes commercent principalement avec les pays de leur zone, les pays en voie de développement ont pour principaux clients et fournisseurs les pays développés.

En effet, les pays développés capitalistes (PDC) réalisent plus des deux tiers de leurs exportations et de leurs importations avec les pays de leur zone (en 1976 : 70 % de leurs exportations et 66 % de leurs importations); la situation est analogue pour le groupe des pays socialistes (PS) qui réalisent à l'intérieur de leur zone environ la moitié de leurs échanges (en 1976 : 55 % de leurs exportations et 54 % de leurs importations). En revanche les pays en voie de développement (PVD) n'exportent vers leur zone que moins du quart de leurs produits (22 % en 1976) et ne reçoivent de leur zone qu'environ le quart de leurs importations (26 % en 1976). Ils sont donc en situation d'infériorité, ayant les PDC et les PS comme principaux fournisseurs et principaux clients sans que la réciproque soit vraie.

La structure des échanges entre zones, selon les deux grandes catégories de produits primaires et manufacturés, est également très significative : alors que les trois quarts des exportations des PDC* sont constitués par des produits manufacturés, ces mêmes produits ne représentent que le cinquième des exportations totales du Tiers-Monde.

Une analyse plus fine des échanges internationaux entre quatorze régions, et non plus entre trois blocs, montre que le jeu des relations "principal fournisseur" et "principal client" place les Etats-Unis et la CEE en position dominante vis-à-vis du reste du monde, et que la dominance de la CEE s'est accrue jusqu'à 1973 pendant que la puissance commerciale des Etats-Unis régressait au profit du Japon. De plus, la dépendance à l'égard de la CEE et des Etats-Unis est plus forte pour les pays du Tiers Monde que pour les pays développés, car ces derniers disposent en général d'une relative liberté d'action, grâce à leur puissance commerciale (AELE, Canada) ou grâce à la diversité de leurs marchés (Japon, Australie et Nouvelle-Zélande).

L'analyse par catégories de produits montre que cette dominance commerciale existe non seulement pour les produits manufacturés, mais également pour les produits alimentaires et les autres matières de base non énergétiques. En effet, et contrairement à ce que l'on croit généralement, les exportations des PVD ne représentent qu'environ le quart des exportations mondiales de produits alimentaires et le quart également des exportations mondiales des autres matières de base non énergétiques. En fait, la dépendance des pays développés en ce qui concerne leur approvisionnement en matières de base est très variable et n'est importante que pour un nombre très limité de produits; les PVD sont principalement exportateurs de matières de base sans être pour autant les principaux exportateurs de matières de base, combustibles exclus.

De ce fait, la dégradation des termes de l'échange pour les matières de base exportées par les PVD n'apparaît pas dans les calculs d'indices de prix tous produits confondus.

Cette asymétrie des échanges place les pays du Tiers Monde en position de faiblesse : une étude de la CNUCED compare les prix de 28 matières de base exportées par les PVD aux prix des produits manufacturés pendant la période 1952 - 1973 et met en évidence le fait que les PVD subissent une dégradation annuelle de leur pouvoir d'achat égale à 2,2 % par an (soit une baisse de 36 % en vingt ans).

Les prix des produits manufacturés exportés par les pays développés ont augmenté de 70 % entre 1969 et 1974, contre 1 % par an en moyenne dans la période 1945-1969 et, même si cette inflation diminue, la Banque Mondiale estime qu'elle sera au moins de 7 % après 1980. Le préjudice subi par les PVD est d'autant plus grave que 90 % de leurs importations de produits manufacturés proviennent des pays développés.

La hausse des prix des produits manufacturés dégrade les termes de l'échange des PVD et pèse particulièrement lourd sur leurs balances des paiements, la majeure partie de leurs exportations étant constituée par des matières premières et l'essentiel de leurs importations par des produits manufacturés.

Quelle est l'origine de la nature et de la structure inégales des échanges entre PVD et PDC ? Les théories classiques et néo-classiques de l'échange international ne permettent pas de répondre à cette question. En particulier, selon la théorie des coûts comparatifs, l'échange international tendrait à supprimer la cause qui l'engendre c'est-à-dire l'inégalité des rémunérations des facteurs de production.

A l'inverse des théories néo-classiques, la théorie d'Emmanuel montre qu'il peut exister deux sortes d'échange inégal :

- il y a échange inégal au sens large lorsque l'un des pays profite plus que l'autre de l'avantage comparatif du fait des différences de composition organique du capital,
- il y a échange inégal au sens strict lorsque des disparités de salaires provoquent à elles seules l'inégalité de l'échange indépendamment des différences de composition organique du capital.

Dans cette perspective, l'asymétrie des échanges et la dégradation des termes de l'échange des PVD ne font que refléter le développement de l'échange inégal. L'indexation des matières de base doit alors être comprise comme un moyen, pour le Tiers Monde, de lutter contre l'inégalité des échanges engendrée par la suraccumulation du capital dans les pays développés et par l'accroissement de l'écart entre les salaires versés aux travailleurs dans les pays développés et dans le Tiers Monde.

2 - LE MARCHE DES 28 MATIERES DE BASE : ETUDES MONOGRAPHIQUES ET ANALYSE MULTICRITERES

Ayant montré que l'asymétrie des échanges conduit à une dégradation de la position des PVD et, notamment, à la baisse du pouvoir d'achat des matières de base qu'ils exportent, nous avons été amenés à étudier les possibilités d'amélioration des termes de l'échange des PVD par un ajustement du prix des matières de base.

En raison de la diversité des produits regroupés sous le nom de "matières de base", il nous a semblé nécessaire d'analyser de façon détaillée les principales matières de base exportées par les PVD. 28 produits de base, choisis en accord avec le Ministère de l'Industrie et de l'Energie, en s'inspirant notamment des travaux de la CNUCED, ont ainsi été étudiés de façon systématique. Il s'agit :

- de 12 matières de base minérales : bauxite, cuivre, étain, fer, manganèse, mercure, nickel, pétrole, phosphate, plomb, uranium, zinc ;
- de 16 matières de base végétales ou animales : arachide, banane, blé, boeuf, bois, cacao, caoutchouc naturel, coprah, coton, jute, maïs, sisal, soja, sucre, thé, café.

Cette liste est assez différente de celle des dix-huit produits de base considérés comme indexables par la CNUCED. En particulier, nous avons exclu de notre liste deux des produits de base cités par la CNUCED : le riz et la laine, en raison de la part trop faible des PVD dans le commerce international de ces produits.

Pour chacun des produits retenus, nous avons étudié :

- . les procédés de production et les standards de qualité,
- . les principaux usages,
- . la situation actuelle : réserves, évolution de la production, de la consommation, des échanges et des prix,
- . les problèmes particuliers : organisation du marché, mécanismes de fixation des prix, importance stratégique, possibilités de substitution ou de recyclage, etc.
- . les perspectives de l'évolution de l'offre, de la demande, des prix, des échanges et de la technologie.

A la suite des études monographiques, cinq produits ont été éliminés : l'uranium (marché totalement contrôlé par les PDC), l'arachide, le coton, le jute et le sisal (élasticité-prix de la demande trop importante).

Les autres produits ont été classés, un par un ou en groupe, par ordre de priorité d'indexation.

La méthode de classement multicritères ELECTRE II, mise au point par SEMA, permet d'établir ce classement en respectant la grande diversité des critères :

- elle permet de prendre en compte simultanément un nombre important de critères,
- elle permet de prendre en compte des critères qualitatifs,
- elle est fondée sur la comparaison des produits à classer deux à deux, et non sur l'agrégation des notes d'un produit selon les différents critères en une note unique.

Vingt-six critères ont été retenus pour classer les produits selon leur priorité d'indexation, parmi lesquels :

- des critères caractérisant la position des PVD, des PDC et des PS : poids des PVD dans le commerce international du produit, taux de dépendance des PDC, possibilité de cohésion des producteurs et des exportateurs, etc ;
- des critères portant sur les caractéristiques du produit : homogénéité, caractère stratégique, possibilité de stockage, substitution, recyclage, poids du financement dans la production, etc ;
- des critères portant sur les perspectives d'avenir des produits : possibilité d'extension de l'offre, évolution technologique, etc.

Le classement multicritères dépend évidemment de l'importance relative accordée aux différents critères : en choisissant une politique, un décideur accorde une importance particulière à certains critères. A une politique donnée correspond donc un jeu de poids de critères, et un classement multicritères.

La prise en compte de plusieurs jeux de poids permet de tester la sensibilité du classement des produits aux politiques envisagées : un produit bien classé quelle que soit la politique choisie est une valeur sûre, alors qu'un produit dont le classement varie n'est bon que sous certaines hypothèses.

Dix-huit jeux de poids ont été construits pour tenir compte de la grande diversité des politiques envisageables : politique optimiste ou pessimiste, politique de conflit ou politique de concertation, politique correspondant à l'hypothèse d'une action du type "OPEP", politique privilégiant le court terme ou le long terme, politique correspondant à l'hypothèse d'une récession durable dans les PDC, etc...

Enfin, un apport original et important de notre analyse est la prise en compte des relations existant entre certains produits.

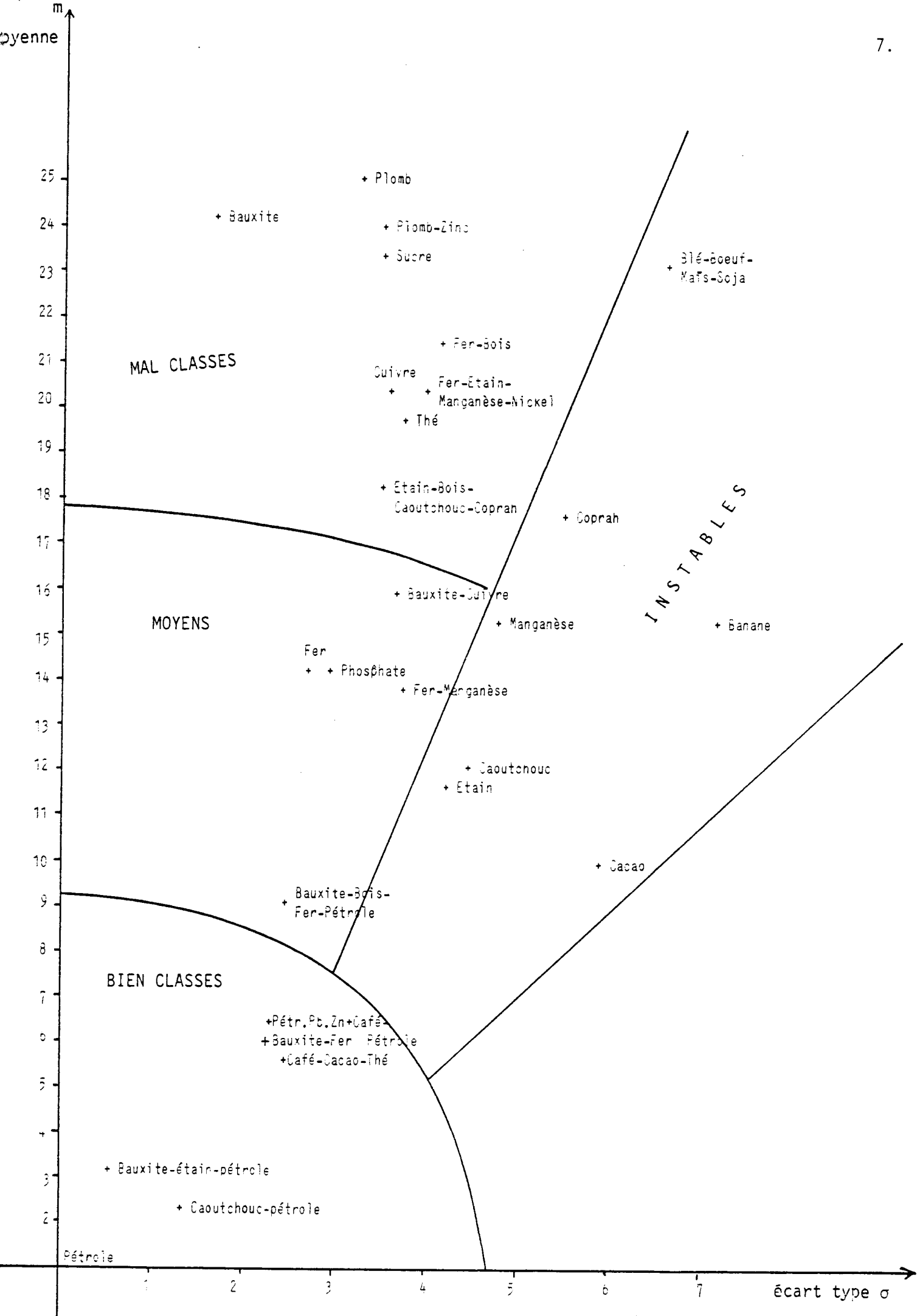
En effet, l'indexation d'un produit de base peut, dans certains cas, être facilitée par l'indexation d'un autre produit ; par exemple, l'indexation du caoutchouc naturel est plus facile à mettre en place si elle s'accompagne d'une indexation du pétrole, puisque ce dernier sert à produire les substituts synthétiques du caoutchouc naturel.

Mais par ailleurs, l'indexation en bloc des produits sélectionnés se révèle difficile : dans son "programme intégré", la CNUCED envisage l'indexation conjointe des dix huit produits de base qu'elle considère indexables. Mais le programme de la CNUCED paraît trop ambitieux et son application se heurte à de multiples difficultés du fait qu'il demande la participation de très nombreux pays ayant souvent des intérêts divergents. Nous avons préféré étudier les "paniers" contenant moins de produits et choisis de façon à ce qu'il existe de réelles convergences d'intérêt entre les différents producteurs.

L'analyse multicritères a permis de vérifier, cas par cas, le bien-fondé de cette hypothèse, en classant simultanément les produits et les paniers retenus par ordre de priorité à l'indexation.

Il faut souligner que l'analyse multicritères vise à établir une hiérarchie mais ne cherche pas, dans cette hiérarchie, à tirer un trait séparant les produits "indexables" des produits "non indexables". Ainsi, les produits mal classés par l'analyse multicritères ne doivent pas être considérés comme des produits non indexables, mais comme des produits dont l'indexation est plus difficile ou non prioritaire.

Le tableau suivant synthétise les résultats obtenus. On trouve en ordonnée le classement moyen obtenu pour le produit ou le panier, et en abscisse l'écart-type des classements, ce qui fait apparaître 4 groupes.



Voici un bref résumé des conclusions de l'étude par produit et de l'analyse multicritères.

Conclusions propres au pétrole et aux paniers contenant le pétrole

Lors du classement multicritères des produits et paniers de matières de base, le pétrole a obtenu le meilleur classement dans toutes les hypothèses de politiques, et les paniers pétroliers ont toujours obtenu de bons ou d'assez bons classements. Ceci montre :

- que la priorité pour le Tiers Monde est bien, comme on pouvait le penser, la recherche de l'indexation du pétrole,
- que l'indexation du pétrole peut augmenter les chances de réussite d'une indexation de certains autres produits de base, particulièrement en limitant certaines substitutions,
- que le soutien notamment financier, des pays exportateurs de pétrole augmente les chances de réussite d'une concertation entre les pays exportateurs d'autres produits.

Ces deux derniers types d'effets sont particulièrement sensibles dans les paniers caoutchouc-pétrole et bauxite-étain-pétrole :

- le grand problème de l'indexation du prix du caoutchouc naturel est celui de la substitution des élastomères synthétiques. En conséquence, l'indexation du pétrole, amenant un soutien des prix du caoutchouc de synthèse, favorise grandement l'indexation du caoutchouc naturel,
- les minerais d'aluminium substitués de la bauxite sont énergétiquement plus coûteux que celle-ci. Le soutien des prix de l'énergie limite donc les possibilités de remplacement de la bauxite et d'extension géographique de l'offre. De plus, le développement des échanges entre pays riches en énergie et pays producteurs de bauxite permettrait la valorisation de celle-ci dans les PVD,

- l'étain est utilisé pour 50 % dans la production de fer blanc, dont les substituts sont l'aluminium et les plastiques. Le soutien des prix du pétrole et de la bauxite améliorerait par conséquent les possibilités d'indexation de l'étain.

Conclusions propres aux matières minérales non énergétiques

Le Tiers Monde risque, surtout s'il connaît une industrialisation rapide, de devenir déficitaire en certaines matières de base minérales : nickel, plomb, zinc notamment. L'indexation de ces matières ne semble pas être prioritaire, mais il serait par contre nécessaire que le Tiers Monde accorde la priorité à la prospection de nouveaux gisements de ces produits et mette fin au pillage de ses ressources surtout quand elles sont limitées au plan mondial, comme c'est le cas pour le plomb et à moindre degré pour le zinc.

Le fer et le panier fer-manganèse viennent en tête des produits et paniers minéraux non énergétiques dans le classement multicritères. Le panier fer-manganèse est plus mal placé que le fer seul dans les politiques accordant plus d'importance à la situation géographique qu'aux caractères propres du produit, ce qui montre que l'indexation du panier est plus difficile à réaliser que celle du fer seul, en raison d'une situation géopolitique moins favorable.

Le manganèse seul obtient des classements très différents selon les politiques. C'est un produit d'avenir, et les chances de succès de son indexation sont meilleures à long terme qu'à court terme, à condition que la mise en exploitation des nodules ne vienne pas bouleverser la situation dans ce domaine.

De nombreux problèmes limitent les possibilités d'indexation de la bauxite, du cuivre, du plomb et du zinc. Ces difficultés proviennent notamment du manque de résistance financière des PVD producteurs, et du fort contrôle du marché par les PDC. L'indexation n'est envisageable que si les PVD exportateurs sont assurés de soutiens financiers, techniques et politiques.

Conclusions propres aux produits et paniers végétaux

Le panier des boissons tropicales (café-cacao-thé) figure parmi les mieux classés de l'analyse multicritères, quelles que soient les politiques envisagées.

Le principal problème de l'indexation de ce panier réside dans la difficulté d'organiser une concertation entre les différents producteurs.

En ce qui concerne la banane, les caractéristiques du produit sont peu favorables à l'indexation (production aléatoire, difficultés de stockage, élasticité forte de la demande et de l'offre, produit non stratégique) mais les caractères géopolitiques sont très favorables à son indexation.

Il semble que l'augmentation des recettes des pays exportateurs de banane passe moins par l'indexation que par la rationalisation des circuits de distribution et de commercialisation et la prise en main de ceux-ci par les PVD.

L'indexation du panier blé-boeuf-maïs-soja profiterait, dans l'état actuel des choses, aux PDC. Son évaluation montre que l'arme alimentaire est une réalité dont les PVD doivent tenir compte : s'ils désirent limiter sa portée, les PVD doivent prendre des mesures pour favoriser le développement de modèles d'alimentation humaine et animale différents de ceux des PDC, fondés sur l'utilisation de produits des régions tempérées. Certains produits tropicaux, telle la banane plantain (peu exportée à l'heure actuelle) ou l'arachide de bouche peuvent aider à régler les problèmes d'alimentation du Tiers Monde.

Enfin, les PVD sont actuellement menacés par une crise de surproduction des oléagineux, consécutive à l'utilisation intensive du soja pour l'alimentation du bétail. Des mesures s'imposent pour éviter l'effondrement des prix des huiles (par exemple : reconversion des plantations d'arachide vers la culture d'arachide de bouche)

Autres conclusions de l'analyse des produits de base

L'étude produit par produit a montré la nécessité pour le Tiers Monde de chercher à s'assurer le contrôle des circuits de distribution des matières de base qui sont actuellement une source de super-profits pour les PDC et l'une des causes principales de la sous-rémunération des producteurs dans les PVD.

La valorisation par le Tiers Monde des matières de base qu'il produit peut également être extrêmement rémunératrice pour lui, mais dans bien des cas cette valorisation n'est réalisable que s'il y a coopération entre les pays du Tiers Monde et développement de leurs intra-échanges (exemples : coopération entre les producteurs de bauxite et d'énergie, entre les producteurs de fer, de charbon, de manganèse, de nickel, etc). L'analyse multicritères a également montré que la coopération entre producteurs de différents produits pouvait aider efficacement le Tiers Monde à obtenir l'indexation de ces produits.

L'analyse multicritères a enfin permis de tester des "paniers géographiques" réunissant des produits provenant des mêmes régions du monde. Le mauvais classement de ces paniers semble montrer que le critère géographique n'est pas suffisant pour constituer un panier de produits indexables.

3 - VERS L'INDEXATION : LA PROBLEMATIQUE

L'analyse multicritères a permis de mettre en évidence des possibilités d'indexation prioritaires pour certains produits en paniers, mais n'a pas précisé la façon de mettre en place cette indexation, problème abordé dans la troisième partie de l'étude.

Mettre en place l'indexation suppose non seulement que soient définies les modalités et les règles de cette indexation, mais également que soient éliminés les obstacles théoriques qui s'opposent au principe même d'une indexation des matières de base.

3.1 - La controverse sur l'inflation et l'indexation

Le principal argument théorique opposé à l'indexation est que celle-ci, ajustant le prix des produits indexés en fonction de la hausse du niveau général des prix, aurait pour effet d'accélérer l'inflation.

Cet argument majeur alimente la controverse sur l'inflation et l'indexation. Il nous semble utile de rappeler pourquoi non seulement l'indexation est nécessaire mais aussi constitue un efficace remède anti-inflationniste.

La controverse sur les relations entre indexation et inflation continue à faire l'objet d'un débat passionné entre ceux qui prétendent que l'indexation est inflationniste et ceux qui soutiennent le contraire et vont même plus loin en proposant l'indexation comme remède à l'inflation.

A l'origine de ce débat, on retrouve la controverse sur les causes de l'inflation. Pour simplifier, on peut dire que, sur ce plan, les économistes libéraux se partagent en deux camps principaux : les successeurs de Keynes et les monétaristes avec, comme chef de file, Milton Friedman.

Les Kéynésiens pensent qu'en période de plein emploi il peut y avoir une inflation par les coûts, notamment salariaux. L'indexation leur apparaît comme une pratique condamnable qui non seulement supprime la neutralité de la monnaie vis-à-vis de l'inflation (elle crée des variations de prix d'origine monétaire), mais aussi freine l'incitation à investir en raison de l'incertitude des coûts de financement sur le long terme : on explique ainsi l'échec, puis l'abandon, des expériences d'indexation menées en Finlande et en Israël depuis la dernière guerre.

Les monétaristes considèrent que l'inflation résulte du laxisme monétaire qui, laissant croître exagérément la masse monétaire, vient artificiellement gonfler la demande.

Dans l'esprit de Milton Friedman et de Modigliani, l'indexation généralisée fait partie de la lutte contre l'inflation car elle pousse les agents économiques à se comporter "comme si la valeur de la monnaie

était stable", limitant ainsi les anticipations inflationnistes et le gonflement artificiel de l'incitation à investir. Par ailleurs, l'indexation joue un autre rôle anti-inflationniste car, en stimulant l'épargne, elle contribue à freiner la demande de consommation et permet de financer les investissements productifs autrement que par le déficit budgétaire.

La Belgique a mis en place, depuis quelques années, un système d'adaptation rapide et générale des salaires aux prix ; naturellement, le patronat est opposé à ce système et prétend qu'il est inflationniste.

En réalité, d'après les résultats d'une enquête menée par les économistes de KUL Institut "l'indexation des salaires n'est pas plus génératrice d'inflation que d'autres systèmes de liaison entre les salaires et les prix"*.

Mais ni la théorie Keynésienne, ni la théorie monétariste, ne cherchent à savoir à qui profite l'inflation, comme le fait une lecture marxiste de l'économie qui explique l'inflation dans les pays développés par la chute tendancielle du taux de profit et la suraccumulation du capital ; la rémunération du capital excédentaire et le maintien du taux de profit passent par l'inflation : un profit gonflé en termes de prix, et l'indexation risque d'empêcher ce transfert de fonds des faibles vers les forts.

Finalement, l'opposition à l'indexation ne vient-elle pas du fait que celle-ci, loin de générer l'inflation, pourrait au contraire mettre fin à une inflation nécessaire à la survie du capitalisme ?

Dès lors, on comprend mieux pourquoi l'indexation est un sujet tabou, un danger qu'il faut éviter, dans la mesure où son application remettrait en cause l'inflation, un exutoire nécessaire aux contradictions internes du système capitaliste dans les pays hautement industrialisés.

* Cf. "spirales des prix et des salaires et indexation en Belgique".
L'Echo de la Bourses - Bruxelles le 15/09.76.

L'indexation n'est pas la machine infernale dénoncée par certains, elle constitue au contraire un instrument de régulation économique juste, utile, efficace et, par conséquent, nécessaire.

L'indexation est juste à double titre.

D'une part, c'est l'arme revendiquée par les faibles (rentiers, petits épargnants, pays du Tiers Monde, etc...) pour se protéger des conséquences d'une inflation dont ils ne sont pas responsables mais qu'ils subissent de plein fouet ; d'autre part, elle permet de mettre, sinon un terme, du moins un frein à l'enrichissement de l'emprunteur aux dépens du prêteur.

L'indexation est utile, car elle pousse les agents économiques à se comporter comme si la valeur de la monnaie était stable :

- elle limite les anticipations inflationnistes et joue un rôle déflationniste accru lorsque l'inflation se ralentit,
- elle stimule l'épargne et permet de financer les investissements productifs autrement que par le déficit budgétaire.

L'indexation est efficace, comme en témoigne la réussite de l'expérience menée au Brésil entre 1964 et 1973 de lutte contre l'inflation par l'indexation de l'épargne, des créances et des salaires*.

- l'inflation a été progressivement ramenée de 80 % à 13 % l'an,
- la croissance, financée de manière saine par l'épargne, a repris un rythme de l'ordre de 10 % par an,
- l'inégalité des revenus a diminué et les salaires ont repris une croissance liée à la productivité.

* Cf. "le Modèle Brésilien de lutte contre l'inflation 1964 - 1973" Notes et études documentaires, documentation française décembre 1973.

La mise en place de cette indexation a été rendue possible par le fait que le Brésil est un pays capitaliste jeune qui ne connaît pas encore le problème de la baisse des taux de profit et de la suraccumulation du capital. Par conséquent, l'inflation n'était pas, comme dans un pays développé, un exutoire nécessaire à ses contradictions internes.

Face à la démission des responsables politiques et économiques qui acceptent l'inflation comme un mal incurable (Emile van LENNEP secrétaire général de l'OCDE, considère que dans l'avenir "il y a peu de chances de réduire le rythme moyen d'inflation dans l'ensemble de la zone OCDE au dessous de 8 %"*), l'indexation s'impose comme un dernier recours d'autant plus nécessaire qu'au delà de son action économique anti-inflationniste elle joue un rôle social évident et immédiat de protection des revenus des catégories les plus défavorisées tant sur le plan national (petits épargnants, rentiers) que sur le plan international (pays du Tiers Monde).

3.2 - Comment indexer les matières de base ?

Une fois levés les principaux obstacles théoriques qui s'opposent à la mise en place de l'indexation, nous nous sommes attachés à définir les modalités et les limites de l'indexation, par une réflexion théorique étayée par l'étude approfondie des possibilités d'indexation d'un produit (l'étain) et de deux paniers (bauxite-étain-pétrole et café-cacao-thé) choisis comme exemples en raison de l'intérêt particulier qu'ils présentent.

Indexer une matière de base, ou un panier de matières de base, implique un accord international qui définisse :

- les produits indexés
- les prix de référence
- l'indicateur d'indexation
- les mécanismes d'indexation.

* Cf. L'Observateur de l'OCDE n° 86, Mai 1977.

Le choix de ces paramètres ne peut être fait qu'en fonction des caractéristiques propres des différents produits, et de leur environnement économique et géopolitique.

3.2.1 - Choix des produits indexés

Ce choix doit être effectué en prenant en compte de nombreux critères caractérisant la position des PVD, des PDC et des PS, les caractéristiques propres des produits ainsi que les perspectives d'évolution de leurs marchés.

On doit ensuite préciser si l'indexation portera seulement sur la matière de base brute, ou également (ou uniquement) sur les formes valorisées du produit.

Les études de cas que nous avons effectuées ont montré que l'indexation d'un produit à plusieurs stades de sa valorisation était souvent préférable afin d'éviter que l'offre et la demande du produit ne se reportent sur les formes ne subissant pas les contraintes de l'indexation. En particulier, lorsque l'accord d'indexation prévoit des quotas destinés à éviter la surproduction, la valorisation sur place (ou, au contraire, la non-valorisation, si seules les formes valorisées du produit sont indexées) peut devenir pour les producteurs un moyen d'écouler leurs excédents de production.

Il est également nécessaire de préciser s'il existe plusieurs qualités d'un produit et, dans le cas où les différences de qualité nécessitent la fixation de plusieurs prix de référence, de définir des standards de qualité et d'indiquer les moyens dont on dispose pour apprécier objectivement cette qualité.

3.2.2 - Choix des prix de référence

Les prix de référence doivent assurer aux producteurs une rémunération équitable ; ils ne doivent pas, par ailleurs, être fixés à des niveaux trop élevés qui compromettraient les perspectives de développement à moyen et long terme des produits indexés en les rendant moins concurrentiels et en favorisant l'apparition de substituts.

Dans le cas où il existe plusieurs qualités d'un produit, il peut être nécessaire de fixer des différentiels de prix correspondant aux différentiels de qualité, afin d'éviter que toute la demande ne se reporte sur les qualités les plus hautes, défavorisant ainsi les producteurs de qualités inférieures.

Enfin, on peut être amené à choisir entre la fixation d'un prix de référence unique ou la fixation d'une fourchette de prix de référence à l'intérieur de laquelle les prix peuvent évoluer librement. La seconde solution, qui a été adoptée dans la plupart des accords internationaux destinés à assurer une régulation des cours des matières premières, semble préférable parce que plus facile à mettre en place, notamment lorsqu'il est envisagé d'intervenir sur des marchés boursiers.

3.2.3 - L'indicateur d'indexation

On peut en avancer plusieurs conceptions et plusieurs formules, les plus classiques reposant sur la notion de préservation des termes de l'échange face à l'inflation. Sous l'impulsion de l'Algérie, une autre conception de l'indexation s'est dégagée, qui tend à dépasser la simple notion d'inflation pour appréhender celle, plus pertinente, de coût de développement ... "indexer, par exemple, le prix du pétrole, ce n'est plus relier le prix d'une tonne de brut exporté à un prix unitaire des importations, c'est, avant tout, relier le prix du brut au coût d'acquisition d'un quantum de développement"*.

On peut distinguer trois composantes du coût de développement :

- a) Le coût de l'ensemble des biens et services importés par les PVD.
- b) Le coût d'acquisition du capital technologique.
- c) La provision pour coûts de développement futurs (notamment lorsque le pétrole aura cessé d'être un produit stratégique).

Un indicateur d'indexation est d'autant plus facile à faire accepter qu'il est quantifiable. A cet égard, le concept de coût de développement

* Cf. mémoire présenté par l'Algérie à la conférence des souverains et chefs d'états des pays membres de l'OPEP, annexe VII p. 233 et suivantes.

est hybride puisqu'il comprend la partie "a" mesurable, dont la responsabilité incombe aux PDC, et les parties "b" et "c" beaucoup plus qualitatives et complexes, dont les PDC peuvent ne pas être totalement responsables.

De plus, un indicateur d'indexation ne peut servir à la détermination et à l'évolution du prix de référence que dans certaines limites et, notamment, dans les limites des coûts et possibilités de substitution.

A notre avis, il faudrait dissocier les éléments a, b et c, et exclure des deux derniers la part non imputable aux PDC.

La partie "a" du coût de développement étant mesurable, l'ajustement du prix en fonction de cet élément peut prendre un caractère automatique.

Au contraire, l'évaluation des éléments "b" et "c", et de la part de ces éléments imputable aux PDC, doit faire l'objet d'une concertation entre les pays signataires de l'accord d'indexation (qu'il s'agisse d'un accord entre producteurs ou d'un accord producteurs-consommateurs). C'est pourquoi nous proposons que cette partie du coût de développement soit prise en compte dans des révisions périodiques du prix de référence des produits indexés, révisions qui permettront en outre d'adapter le prix de référence au rapport de force tenant compte en particulier des conditions économiques et de l'évolution des coûts et possibilités de substitution.

A cet égard, un modèle d'indexation du type de celui que nous présentons* pourrait utilement servir d'outil de négociation pour la détermination du prix de référence.

* Cf. rapport n° 3 deuxième partie, chapitre A, paragraphe 1.

3.2.4 - Un modèle d'avantage à l'échange comme outil de négociation

Un modèle macroéconomique global d'avantage à l'échange pourrait utilement servir d'outil de négociation, aussi bien entre producteurs qu'entre producteurs et consommateurs, pour faire évoluer le prix de référence de l'indexation.

Le modèle que nous avons développé s'articule autour de deux thèmes principaux : inadéquation des indicateurs d'échange existants, recherche et construction d'un indicateur d'avantage à l'échange.

Pourquoi rejeter les indices classiques de l'échange ? Ils sont pour la plupart fondés sur l'indice des termes de l'échange (qui mesure l'évolution du prix des importations par rapport au prix des exportations) pondéré par un autre indicateur économique (par exemple un indice de quantité exportée, ce qui définit l'indicateur des termes de l'échange du revenu net). Deux critiques théoriques sont donc à retenir du fait qu'ils se réfèrent à des analyses trop partielles des statistiques du commerce extérieur : ces indicateurs résultent d'un raisonnement "toutes choses égales par ailleurs", et ils peuvent aboutir à des résultats contradictoires les uns avec les autres.

D'autre part, l'interprétation économique de certains indicateurs comme les termes de l'échange du revenu net ou les recettes d'exportation doit rester prudente. En effet, un pays peut voir en même temps ses termes de l'échange et, par conséquent, son pouvoir d'achat par unité de produit exporté se dégrader, et ses recettes d'exportations s'améliorer au prix d'une augmentation de ses quantités exportées. Ce qui peut correspondre à un véritable pillage de ses ressources.

Le modèle présenté essaye de remédier aux critiques théoriques ci-dessus en intégrant tous les paramètres du commerce extérieur (prix et quantités des produits exportés et importés) dans une fonction économique qui définit l'avantage que le pays trouve à l'échange.

La principale conclusion du modèle peut s'exprimer ainsi : quelles que soient les valeurs prises par les termes de l'échange, le gain à l'échange sera d'autant plus élevé (ou faible) que l'augmentation des quantités exportées pour financer les importations sera faible (ou forte). Ce résultat contre-intuitif se comprend mieux si l'on admet que l'exportation est un moyen (pour importer, il faut exporter) et non une fin.

Néanmoins, la prise en compte de l'environnement international serait nécessaire pour parvenir à des conclusions plus opérationnelles. Dans la vie économique du monde d'aujourd'hui, dominée par la négociation et les rapports de force, cet environnement peut être décrit en termes de contraintes : contraintes spécifiques à chaque pays (financement du déficit de la balance des paiements, contrainte normative de coût de développement) et contraintes découlant de l'environnement international (système monétaire en vigueur, mécanismes des marchés, comportement des partenaires commerciaux). L'étude de ces contraintes esquissée dans le modèle s'avère possible, sous réserve toutefois que soit réalisé l'investissement nécessaire dans cette nouvelle voie de recherche.

3.2.5 - Les mécanismes d'indexation

Ce sont les moyens de contrôle et d'intervention dont l'association internationale doit se doter pour faire appliquer l'indexation.

On a d'abord le choix entre deux formes d'indexation, l'indexation directe et l'indexation indirecte : la première forme a pour objectif de maintenir le prix du marché autour du prix de référence (indexé), la seconde consiste à mesurer l'écart entre le prix du marché et le prix de référence, et à verser des compensations financières aux pays lésés par le décalage existant entre les deux prix.

Nous avons porté nos efforts sur l'étude de la première forme d'indexation, car la seconde n'est qu'une forme particulière de financement compensatoire.

Dans le cas d'une indexation directe, l'objectif de maintenir le prix du marché aux alentours du prix de référence doit être recherché dans une perspective d'équilibre de l'offre et de la demande, ce qui suppose que l'on se dote des moyens de contrôler cet équilibre : la constitution d'un stock régulateur (pour les produits stockables) permet de limiter les fluctuations de cours en courte période. De plus, dans le cas très fréquent où l'indexation engendrerait une tendance structurelle à la surproduction, il est nécessaire d'imposer des quotas d'exportation et, éventuellement, un contrôle de la production pour assurer le maintien de l'équilibre de l'offre et de la demande en longue période.

Dans le cas où des quotas sont utilisés, il paraît essentiel que leur répartition ne lèse pas les pays qui disposent d'un potentiel de production important et inemployé ; par exemple, un pays qui découvre de nouvelles réserves de minerai, exploitable dans des conditions avantageuses, devrait pouvoir obtenir le droit d'augmenter ses exportations pour pouvoir profiter de cette nouvelle capacité de production. A l'inverse, un pays dont les réserves s'épuisent, et qui ne peut produire son minerai qu'à des coûts de plus en plus élevés, devrait sans doute voir son quota réduit et une part de ses droits à l'exportation distribuée à d'autres producteurs plus compétitifs.

Il nous semble donc essentiel que le système de répartition des quotas d'exportation soit évolutif : un système rigide aurait pour premier effet d'inciter les nouveaux producteurs à sortir des accords internationaux pour pouvoir profiter de leur avantage comparatif en augmentant leur production. En outre, un tel système serait injuste, car il n'y a aucune raison de réserver le bénéfice de l'indexation aux seuls pays qui étaient exportateurs au moment de la ratification des accords internationaux d'indexation.

Nous attirerons également l'attention sur les dangers de certains systèmes de quotas évolutifs, tel celui défini par l'accord international sur le cacao, qui répartissent les quotas en fonction des niveaux de

production atteints les années précédentes par les différents pays : en poussant les pays producteurs à augmenter leur production pour augmenter leur quota, ou plus simplement pour le défendre face à d'autres pays augmentant également leur production, ces systèmes créent un risque permanent de surproduction.

Une proposition digne d'attention a été formulée par N. KALDOR : pour combler l'écart entre leurs coûts de production et le prix de référence du produit, les pays imposeraient une taxe à l'exportation, et les quotas seraient fixés en fonction du niveau des taxes: plus la taxe est forte et plus le quota dont dispose le pays est important, mais, en même temps, plus il lui est difficile de vendre sa production. Encore faudrait-il pouvoir s'assurer que les pays n'affichent pas des taxes artificiellement hautes et des coûts de production artificiellement bas, et ne recyclent pas une partie du produit des taxes pour subventionner une production déficitaire.

Une autre solution pourrait être de prévoir la possibilité pour un pays exportateur de céder temporairement ou définitivement une part de son quota à d'autres pays, moyennant une compensation financière. De la sorte, les pays où les coûts de production sont élevés pourraient être incités à céder une part de leurs droits à d'autres pays plus compétitifs.

Enfin, est-il nécessaire de souligner que l'association doit pouvoir vérifier que ses membres respectent leurs engagements, et éventuellement prendre des mesures à l'encontre de ceux qui ne les respectent pas ? Ceci exige notamment que l'on dispose d'informations fiables sur les prix réels, la production, les exportations et les consommations de chaque pays : or ces informations ne sont pas toujours disponibles ; en particulier, il est extrêmement difficile d'obtenir des informations sur les cours des matières premières non cotées en bourse. Le problème est encore plus complexe lorsque les exportations sont le fait de sociétés multinationales implantées dans les pays exportateurs : les prix et les quantités déclarées sont souvent totalement fictifs. Une nationalisation des filiales des multinationales implantées dans les PVD serait souvent souhaitable.

3.3 - Limites de l'indexation

3.3.1 - Les contraintes de l'indexation

Après avoir retracé brièvement les modalités envisageables pour la mise en place de l'indexation, il convient d'en rappeler les limites, mais aussi les possibilités qui sont apparues à l'occasion des études de cas sur l'étain, le panier bauxite-étain-pétrole et le panier boissons tropicales.

Précisons tout de suite que les obstacles à l'indexation sont rarement financiers, et plus souvent organisationnels et politiques : le coût financier de la mise en place de l'indexation serait rarement prohibitif, en regard des avantages qu'on y trouverait.

Les obstacles théoriques à l'indexation sont beaucoup plus forts : il est très difficile de trouver un protocole d'accord qui donne satisfaction à tous les producteurs, en raison de la diversité des intérêts et des idéologies en présence. Nous citerons comme exemple le cas du pétrole, matière première indexable par excellence et qui, cependant, n'est toujours pas indexée en raison des difficultés d'organisation de cette indexation.

D'autres limites à l'indexation peuvent provenir de l'attitude des pays importateurs : l'indexation est, nous l'avons dit, l'arme des faibles ; on peut donc s'attendre à ce que les "forts" disposent, dans de nombreux cas, des moyens de contrer cette arme, ou d'en limiter la portée. Or les PDC se sont montrés hostiles à l'indexation et ils n'hésiteront sans doute pas à utiliser, au moins en partie, les moyens de rétorsion dont ils disposent.

De plus, des incertitudes pèsent sur l'attitude de certains PS, qui interviennent dans les échanges internationaux sans participer au dialogue Nord-Sud, et qui risquent également de prendre des positions défavorables à l'indexation.

Le premier type de réponse à l'indexation dont peuvent disposer PDC et pays socialistes consiste à limiter leurs achats des produits indexés en provenance des PVD. Pour les produits stratégiques, ils peuvent rechercher de nouvelles sources d'approvisionnement : les géo-pressures zones pour l'énergie, les nodules sous-marins pour certaines matières premières minérales en sont de bons exemples. Ils peuvent également développer des technologies économisant les matières de base, soit en substituant une matière de base non indexée ou produite sur place à une matière de base indexée, soit en récupérant et en recyclant les déchets contenant des matières de base indexées, soit en développant des technologies permettant d'utiliser moins de matière de base (par exemple, la mise au point de la fabrication de fer blanc par électrolyse a permis de réduire de 90 % la quantité d'étain consommée).

Dans le cas de produits non stratégiques (exemple : café, cacao, thé), les pays importateurs peuvent en outre réduire volontairement leur consommation sans faire appel à des produits de remplacement, car rien n'empêche de se passer du produit indexé.

Ces réponses des PDC et des PS peuvent être la conséquence d'une réaction automatique de leur marché à l'évolution des prix (la baisse des importations en provenance des PVD est alors une conséquence qui n'a pas été voulue au départ), ou bien être le résultat d'une politique délibérée de restriction des importations des matières de base indexées.

Dans ce dernier cas, les gouvernements des PDC et des PS peuvent financer la recherche de nouvelles sources d'approvisionnement, et faire pression sur leur consommation intérieure en contingentant leurs importations (cf. la position de l'URSS dans le cas du cacao), en imposant des taxes à l'importation (qui augmentent le coût d'acquisition des produits et incitent le consommateur à réduire ses achats) en finançant les programmes d'économie de matière de base, des recherches de produits de substitution, des campagnes de boycott, etc.

Il existe une deuxième arme à la disposition des PDC et des PS : ceux-ci peuvent utiliser leur puissance économique et politique pour tenter de briser la solidarité du Tiers-Monde, et faire ainsi échouer les tentatives d'indexation : les stocks stratégiques dont ils disposent peuvent leur servir à stopper momentanément leurs importations, mettant ainsi en difficulté certains pays producteurs. Ils peuvent également déplacer massivement leurs achats d'un pays à un autre (ce moyen a été utilisé pour la bauxite et la banane) et inciter un pays à accroître sa production dans des proportions telles que ce pays a intérêt à refuser toute solution d'indexation ayant recours à des quotas (cas du thé) ; ils peuvent encore réorienter leurs investissements dans le Tiers Monde vers des pays "politiquement sûrs", notamment pour les industries minières fortement capitalistiques. Enfin, la corruption est un moyen de pression qui ne répugne pas aux multinationales.

Un troisième type de réponse à l'indexation n'a pas pour but d'agir sur le marché du produit indexé mais sur d'autres échanges entre les PDC (ou les PS) et le Tiers Monde : les pays développés peuvent réduire leur aide au Tiers Monde et leurs investissements ; ils peuvent également indexer certaines matières de base dont ils sont exportateurs nets sur les matières de base qu'ils importent : par exemple, une indexation du prix du blé sur le prix du pétrole.

Bien entendu, une telle situation risquerait d'avoir des répercussions inflationnistes qui pourraient nuire aux PVD dans la mesure où leurs exportations non indexées ne suivraient pas la hausse des prix des produits indexés. Il est cependant possible que les PDC hésitent à s'engager dans cette voie, d'une part parce qu'elle risquerait de dérégler encore plus le système monétaire international, d'autre part parce qu'elle est contraire aux principes de l'économie de marché.

Les réponses possibles des PDC et PS à l'indexation sont donc nombreuses et, dans certains cas, redoutables. Cependant, il paraît certain que tous les pays développés ne feront pas également usage de leurs pouvoirs pour s'opposer à l'indexation. Ainsi le Tiers Monde aurait probablement intérêt à dialoguer avec l'Europe, plaque tournante des échanges internationaux, et à ouvrir la concertation avec certains PDC et PS riches en matières de base, tels l'Australie, pour faire échec à l'opposition de principe des USA à l'indexation.

De plus, une plus grande solidarité du Tiers Monde permettrait dans bien des cas de limiter la portée des réponses des adversaires de l'indexation. On est donc amené à envisager une conception intégrée de l'indexation, conception dans laquelle les PVD producteurs de différents produits de base seraient solidaires les uns des autres.

3.3.2 - Avantages et inconvénients d'une conception intégrée de l'indexation

Dans une conception intégrée de l'indexation, plusieurs produits sont indexés simultanément et un fonds commun unique sert à financer les interventions sur les marchés des différents produits.

Les avantages d'une telle conception sont évidents : la résistance financière et le poids économique de l'association sont accrus, la portée de certaines réponses possibles des PDC et PS à l'indexation s'en trouve limitée. De plus, certains produits de base, qui ne sont pas indexables isolément (produits non stratégiques, produits très substituables) peuvent parfois, comme on l'a vu, être inclus dans une indexation intégrée.

Mais, par ailleurs, une telle formule est également plus difficile à mettre en oeuvre, car elle demande la participation d'un plus grand nombre de pays, et notamment de pays pouvant avoir des intérêts divergents, puisqu'ils ne sont pas tous exportateurs de la même matière de base.

C'est pourquoi la solution d'une indexation totalement intégrée, telle qu'elle est étudiée par la CNUCED, nous semble trop ambitieuse, au moins dans un premier temps.

Il nous paraît préférable d'organiser la concertation entre des groupes ayant réellement des intérêts communs, par exemple parce qu'ils produisent des produits substituables : ainsi, un producteur de café peut avoir intérêt à financer un soutien des cours du thé, parce qu'agissant ainsi il empêche le remplacement du café par le thé et préserve son marché.

Une telle solution a en outre l'avantage de pouvoir être mise en place plus rapidement qu'une indexation totalement intégrée, car elle nécessite un travail préparatoire beaucoup moins important. Or, il paraît essentiel, nous l'avons dit, que l'indexation soit mise en place rapidement, au moins pour certains produits, car la croissance des disparités et des clivages entre les pays du Tiers Monde rendent de plus en plus difficile le maintien de la solidarité.

Une dernière question demeure posée : quelles sont les matières premières indexables, et celles qui ne le sont pas ?

Il nous a semblé que, seule, l'expérience pouvait répondre à cette question : nous pouvons dès maintenant dire que l'indexation de certaines matières de base, et en premier lieu du pétrole, paraît possible. En fonction des difficultés rencontrées pour la mise en place de l'indexation de ces produits, et en fonction des résultats obtenus, l'indexation d'autres produits et paniers pourra être envisagée, puis celle d'autres encore, jusqu'à ce que toutes les matières premières indexables soient indexées.

C'est pourquoi nous avons cherché à établir un ordre de priorité pour l'indexation des matières de base (le classement multicritères), mais nous n'avons pas, dans ce classement, tracé un trait séparant les matières de base indexables et les matières de base non indexables.

Une telle séparation aurait été d'autant plus arbitraire que l'indexabilité dépend des modalités d'indexation retenues.

Néanmoins, les études de cas* sur l'étain, le panier étain-bauxite-pétrole et le panier boissons tropicales, montrent qu'il existe de réelles possibilités d'indexation.

4 - VERS L'INDEXATION : ETUDES DE CAS

4.1 - L'étain

Les PVD ne peuvent pas faire grand chose pour améliorer les points faibles de l'étain (attitude de pays socialistes, évolution technologique, évolution de la demande, valorisation sur place), mais ceux-ci ne semblent pas en fin de compte constituer un frein majeur pour l'indexation telle qu'on l'a définie. De plus, l'évolution technologique est favorable à l'étain, dans quelques secteurs, et pourra être limitée dans les cas défavorables, par la hausse du prix du pétrole (plastiques) et de l'énergie (aluminium).

Le fait que les PVD ne contrôlent pas suffisamment la production d'étain reste cependant un handicap sérieux, mais qui d'une part peut disparaître à long terme et, d'autre part, peut être tourné en indexant les prix-seuils de l'ITC (International Tin Council).

Par ailleurs, la création d'un marché boursier à Kuala-Lumpur serait, on l'a vu, un pas en avant décisif.

L'opposition (vraisemblable) des USA à une indexation de l'étain serait davantage motivée par une position de principe que par des raisons économiques, stratégiques ou politiques. Et, si les PVD producteurs présentent un front relativement hétérogène, l'intérêt commun devrait être suffisant pour assurer une cohésion de fait, la Malaisie pouvant, sans difficultés majeures, jouer le rôle de régulateur.

* Cf. rapport n°3, 3ème partie : étude de cas. Les trois cas retenus ne sont pas les seuls produits ou paniers indexables ; ce sont simplement ceux que nous avons choisis d'étudier de plus près au vu des résultats de l'analyse multicritères.

En conclusion : toute action des PVD pour améliorer sensiblement leur avantage à l'échange est envisageable si :

- le stockpile* des USA est réduit,
- le contrôle de la production d'étain et de sa commercialisation est amélioré.

Deux scénarios d'indexation sont envisageables :

- l'un, à relativement court terme, par le biais de l'ITC, sous sa forme actuelle, où l'indexation porterait sur les prix-seuils de l'ITC,
- l'autre, à plus long terme, par le biais d'un club de producteurs, fixant eux mêmes un prix-producteur.

4.2 - Bauxite - étain - pétrole

La mise en place de l'indexation du panier bauxite-étain-pétrole amène à considérer des modalités d'application différentes pour chaque produit, en particulier absence de liens mécaniques entre les prix de référence, pas d'association unique des producteurs, chaque organisation gardant son identité propre.

L'OPEP, par le soutien économique, politique, financier qu'elle apporte à l'étain et à la bauxite a donc un rôle de coordination à jouer entre les trois produits. Elle permet notamment d'améliorer le point faible le plus grave du panier : un contrôle insuffisant par les PVD de leur production, de la commercialisation et de la valorisation dans le cas de la bauxite. La production d'alumine, puis d'aluminium, est en effet le seul moyen qu'ont les producteurs de bauxite de tirer pleinement parti de celle-ci comme facteur de développement. Il faut noter également que l'indexation du pétrole permet de contrôler le coût de transformation des substituts de la bauxite et, donc, le prix supérieur de la fourchette d'indexation de la bauxite.

* Stock stratégique américain, géré par le State Department. En ce qui concerne l'étain, les réserves du stock couvrent aujourd'hui environ 6 mois de consommation mondiale, et sont 3 fois supérieures à celles de l'ITC.

L'indexation de la bauxite et du pétrole permet, d'autre part, à l'étain, dont on a vu qu'il était indexable même seul, de conforter sa position face aux consommateurs.

Mais cette indexation suppose que des conditions préalables (liquidation des excédents du stockpile pour l'étain, création d'un marché libre de vendeurs PVD pour la bauxite) soient réunies, ce qui rend très improbable le succès de toute tentative à court terme.

D'autre part, à long terme, les relations entre hausse du prix du pétrole et demande d'aluminium ne sont pas nettes, des effets négatifs (hausse du prix de l'aluminium) comme positifs (l'utilisation de l'aluminium permettant par exemple des gains d'énergie, car il est plus léger) pouvant jouer.

4.3 - Cacao - café - thé

- Possibilité d'indexation

L'indexation du cacao, du café et du thé ne peut être réalisée qu'avec le soutien effectif d'un grand nombre de PVD. Si un large courant favorable à l'indexation existe actuellement (surtout chez les producteurs de cacao), un certain nombre de PVD y sont cependant réfractaires, soit qu'ils considèrent que leur intérêt particulier ne passe pas, actuellement, par l'indexation, soit qu'ils entendent profiter des avantages de l'indexation sans en subir les contraintes.

L'existence d'accords internationaux est un point positif pour le cacao et le café : moyennant quelques aménagements, les organisations internationales du cacao et du café pourraient former une structure d'accueil pour la mise en place de l'indexation. Un autre point positif pour l'indexation du panier est le fait que de nombreux pays sont producteurs de deux des trois boissons tropicales.

Un accord d'indexation pourrait probablement aboutir assez rapidement pour le cacao et le café. Dans le cas du thé, l'attitude des nouveaux producteurs africains, qui refusent actuellement tout accord prévoyant des quotas d'exportation, laisse peu d'espoir à court terme. Une solution d'attente pourrait être trouvée dans l'indexation du café et du cacao seuls. Car l'expérience montre que les légers déplacements de demande qui résulteraient d'un soutien des cours du café et du cacao à des niveaux équitables suffiraient à raffermir les cours du thé, en raison de l'inélasticité de l'offre de thé à court terme (Il faut cinq à sept ans pour qu'un théier entre en production).

- Modalités d'indexation

Un stock régulateur et des quotas d'exportation sont des conditions essentielles pour assurer le succès d'une indexation, car le risque de surproduction est très important.

Le système de quotas doit se garder de deux défauts :

- . être trop rigide, et empêcher les pays qui désirent augmenter leur production d'accroître progressivement leur part de marché : on risque en effet de voir ces pays sortir de l'accord pour échapper à des contraintes d'exportation figées ;
- . pousser à la surproduction, comme c'est le cas du système de quotas prévu par l'accord international sur le cacao.

Il pourrait être possible de faire évoluer les quotas en prévoyant des financements compensatoires pour les pays dont la part de marché est en diminution ou de reprendre la proposition de N. KALDOR (cf. 3.2.5).

Les stocks régulateurs doivent, pour être efficaces, être de dimensions importantes et il est peu probable que les pays producteurs, souvent très pauvres et endettés, puissent assumer seuls la charge de leur constitution. L'indexation par panier voudrait qu'il n'existe qu'un seul fonds de soutien pour le cacao, le café et le thé (comme le propose la CNUCED dans son programme intégré). Une telle solution serait sans doute plus efficace que la création de fonds séparés, mais est également plus difficile à mettre en oeuvre.

Une question reste posée : l'indexation doit-elle être cherchée dans des accords entre producteurs et consommateurs, ou dans des accords entre producteurs uniquement ? La première solution a peu de chances d'aboutir, et nécessite de plus la fixation des prix de référence à des niveaux assez bas. Par contre, la seconde solution risque d'aboutir à une redistribution des parts de marché au profit des producteurs non signataires des accords, qui profiteront des avantages de l'indexation sans en subir les contraintes. Elle nécessite donc une très grande solidarité entre les pays du Tiers Monde.

Il est essentiel que les pays du Tiers Monde s'assurent qu'ils ne se heurteront pas à une opposition se traduisant par des réponses tarifaires dans les PDC, et par une diminution des achats dans les PS, car les effets bénéfiques de l'indexation pourraient alors être annihilés par les baisses de la demande qui en résulteraient.

- Intérêt de l'indexation

L'indexation des boissons tropicales pourrait être à court terme extrêmement profitable à de nombreux PVD en raison de la très faible élasticité de la demande dans les PDC. Les risques de substitution sont plus importants à long terme, et il est nécessaire de veiller à ne pas franchir les seuils psychologiques au-delà desquels les consommateurs se sentent incités à réduire la part des boissons tropicales dans leur budget ; d'autre part, l'indexation risque d'encourager le développement de produits de substitution par les PDC en offrant des garanties de rentabilité aux firmes. (Il est plus tentant d'engager des recherches sur les substituts du cacao, du café ou du thé si l'on sait que les prix de ces produits ne vont pas baisser).

Ce problème risque d'être très important pour le cacao, et il n'est pas sûr que l'indexation de ce produit puisse être très durable.

Contrairement au cacao et au café, le thé est importé en quantités importantes par certains PVD (Afghanistan ...) et l'indexation risque de leur porter préjudice.

5 - BILAN ET PERSPECTIVES

Notre étude a montré que l'indexation des matières premières pouvait être d'un réel secours pour les pays du Tiers Monde ; et que l'on pouvait concevoir des mécanismes d'indexation des matières premières qui n'introduisent pas la rigidité que certains imaginent, mais qui soient au contraire, souples et évolutifs ; elle a montré, en outre, que les PVD et les PDC pouvaient trouver un avantage réciproque à l'indexation, c'est-à-dire que ce qui est gagné par les uns n'est pas nécessairement perdu par les autres.

Cependant, l'indexation est devenue un sujet tabou : au sein de la CNUCED, le mot semble rayé du vocabulaire officiel, même si de loin en loin l'on fait encore référence à "l'instauration d'un lien automatique entre les indices de prix des PVD à l'exportation et à l'importation".

La plupart des équipes qui, en 1974-1975, travaillaient sérieusement à la question de l'indexation à la CNUCED, sont aujourd'hui démantelées*. Aux Etats-Unis, en novembre 1977, un haut fonctionnaire du Département d'Etat, nous a déclaré que les Etats-Unis étaient prêts à payer des millions de dollars pour que l'on ne prononce plus le mot d'indexation.

* Néanmoins, un vestige important subsiste puisqu'à Genève un service travaillant en relation avec le bureau de statistiques des Nations Unies tient à jour, pour chaque pays ou région du monde, un fichier statistique permettant d'établir des indicateurs d'inflation spécifique à chaque produit échangé, suivant le lieu d'origine et le lieu de destination.

Pourquoi cette opposition de principe des PDC à l'indexation ?
L'indexation met un frein à certains abus, et par là contrarie un certain nombre d'intérêts particuliers.

En outre, l'indexation n'est pas seulement une arme économique, mais représente aussi un enjeu politique qui contrecarre les effets de la loi de l'offre et de la demande, limite la concurrence entre producteurs et atténue les fluctuations engendrées par la spéculation, autant de caractéristiques des économies de marché auxquelles les PDC sont attachés.

Pour défendre leur position, les PDC avancent un certain nombre d'arguments qui tendent à présenter l'indexation comme une machine infernale qui rigidifie l'économie et relance l'inflation. Or, un des apports principaux de notre étude a été de mettre en évidence une conception de l'indexation qui apporte de nouveaux éléments de réponse aux arguments des PDC.

C'est pourquoi nous allons, en guise de bilan de cette étude, rappeler les arguments que l'on peut avancer pour défendre la cause de l'indexation, et les répliques que l'on peut opposer à ses détracteurs.

Nous terminerons en présentant quelques réflexions d'ordre plus général que cette étude nous a inspirées.

Réponse aux principales critiques faites à l'indexation des matières de base

Trois arguments principaux sont utilisés par les PDC pour refuser l'indexation des matières de base :

- 1) L'argument de la rigidité présente l'indexation comme un mécanisme qui fige les rapports de prix et la répartition des exportations des produits indexés, et par là empêche l'économie de s'adapter aux modifications de l'offre, de la demande et de la technologie, ce qui engendrerait un triple gaspillage :

- d'une part, lorsque des gains de productivité sont réalisés dans la technologie d'un produit, la demande des consommateurs n'est pas incitée à se reporter sur ce produit, puisque son prix de vente ne change pas ;
- d'autre part, lorsqu'un pays améliore sa compétitivité (par exemple à la suite de la découverte de nouveaux gisements miniers), il ne peut tirer parti de cet avantage sur le plan international, puisque les systèmes de quotas lui interdisent d'augmenter ses exportations . Ainsi, la prospection minière est découragée et les exportations restent l'apanage des pays anciennement exportateurs, même si ceux-ci deviennent de moins en moins performants (épuisement de leurs réserves, etc) ;
- enfin, le maintien des cours d'un produit à un niveau artificiellement haut inciterait les pays consommateurs à produire eux-mêmes ce produit ou des produits de substitution, malgré des coûts de productions supérieurs à ceux des pays exportateurs, d'où une répartition géographique de la production ne correspondant pas à une allocation optimale des ressources.

De plus, l'indexation des prix d'un produit dont la demande s'effondre (par exemple du fait de l'apparition d'un substitut moins coûteux ou plus adapté au marché) serait anti-économique : si la demande s'effondre, les prix doivent baisser.

A cela nous répondrons d'abord que le système d'indexation que nous proposons prévoit une révision périodique du prix de référence qui permet de tenir compte de l'évolution de l'offre, de la demande et de la technologie, et un système de quotas évolutifs qui permet de faire varier les droits à l'exportation des différents producteurs en fonction de leur compétitivité, soit en prévoyant qu'un pays puisse céder temporairement ou définitivement une partie de son quota à un autre pays, moyennant compensation (ainsi, les pays les moins performants sont encouragés à accepter cet échange), soit en fixant les quotas en fonction des taxes à l'exportation imposées par les pays exportateurs, selon une proposition de N. KALDOR (plus la taxe est forte, plus le quota est important, mais plus il est difficile d'exporter).

Nous répondrons en outre que la notion d'"allocation optimale des ressources", utilisée pour critiquer les déplacements de production induits par l'indexation, suppose que la rémunération des facteurs de production est une donnée autonome.

Or, l'indexation a précisément pour but d'agir sur la rémunération des facteurs de production, et notamment la rémunération de la main d'oeuvre dans le Tiers Monde. Il est par conséquent tout à fait normal que l'indexation induise un déplacement de l'allocation des ressources, et ce déplacement ne correspond pas à un gaspillage, car il permet de se rapprocher de l'allocation des ressources qui serait "optimale" dans l'hypothèse d'une rémunération équitable des facteurs de production dans les pays du Tiers Monde.

- 2) Le second argument - et le plus fréquemment employé - est celui qui accuse l'indexation d'accélérer l'inflation : en cas de hausse du prix des produits manufacturés, l'indexation amènerait par exemple automatiquement une augmentation équivalente du prix des matières de base, qui viendrait augmenter le coût de production des produits manufacturés, ce qui aurait pour effet de faire encore augmenter le prix des produits manufacturés, et engendrerait ainsi une "spirale inflationniste".

En effet, il n'est pas inutile d'examiner les effets inflationnistes mécaniques secondaires que pourrait engendrer l'indexation des matières premières sur les prix des produits manufacturés exportés dans les PDC. A cette fin, la CNUCED a construit un modèle très simplifié* d'indexation dont le fonctionnement aboutirait au résultat suivant :

"Cet exemple montre le rôle important que jouent les facteurs inflationnistes internes dans l'inflation internationale. Si l'on se base sur des hypothèses réalistes pour les paramètres de la formation des

* Cf. TD/B/503 supp.1 p. 49 et suivantes

prix et le système d'indexation, c'est-à-dire si l'on suppose que les produits de base utilisés n'entrent pas pour plus de 10 % dans la hausse des articles manufacturés, et qu'une hausse de 1 % des prix des articles manufacturés entraîne par le jeu de l'indexation, une augmentation de 1 % des prix des produits de base, la deuxième année de l'application du système, le taux de variation des prix des articles manufacturés devrait se stabiliser au niveau du taux d'inflation des facteurs intérieurs. Les répercussions de l'indexation sur l'inflation internationale seraient donc vraiment très faibles"*.

De plus, le raisonnement utilisé ne tient compte que des effets mécaniques de l'indexation, dans une perspective "toutes choses égales par ailleurs" qui suppose notamment que le comportement des agents économiques ne change pas. Or, l'indexation modifie le comportement des agents économique dans un sens anti-inflationniste: en l'absence d'indexation, la hausse des prix est un moyen, pour un producteur en position de force, d'augmenter les revenus qu'il tire de sa production ; autrement dit, en l'absence d'indexation des matières de base, l'inflation profite aux pays développés. En cas d'indexation, l'inflation n'a aucune raison de continuer à sévir puisqu'elle ne présente d'intérêt pour personne (les rapports de prix des produits ne changent pas). L'indexation des matières de base aurait pour premier effet de pousser les pays développés à adopter des politiques anti-inflationnistes plus efficaces qu'aujourd'hui, car ils auraient l'assurance que toute baisse du prix des produits manufacturés qu'ils exportent se répercuterait sur le prix de leurs importations.

- 3) Le troisième argument utilisé par les PDC est celui du coût de l'indexation : l'économie des PDC ne supporterait pas le supplément de coût qu'engendrerait l'indexation des produits de base. Ce raisonnement s'appuie sur l'hypothèse implicite que l'inflation est nécessaire aux PDC ; sa réduction aurait donc un coût. Or, sans inflation, le coût de l'indexation serait nul.

* Cf. TD/B/503 supp. 1 p. 52.

En réalité, l'indexation n'est pas la hausse massive des prix que certains semblent imaginer, mais plus modestement un infléchissement des tendances actuelles ; de plus, l'asymétrie des échanges entre pays développés et pays du Tiers Monde* est telle que ce qui représente beaucoup pour le Tiers Monde coûte peu aux pays développés.

Ainsi, même un doublement des recettes d'exportation du Tiers Monde n'engendrerait pour les pays développés qu'un supplément de coût représentant environ le quart de leurs dépenses d'importation.

On peut enfin, comme nous allons le voir, avancer que l'indexation a des effets bénéfiques qui peuvent compenser le supplément de dépenses qu'elle induit, et que le Tiers Monde et les pays développés peuvent trouver un avantage réciproque à l'indexation.

Les effets bénéfiques de l'indexation des matières de base

Il ne suffit pas de montrer que l'indexation des matières de base n'a pas d'effets pervers pour plaider sa cause, encore faut-il montrer qu'elle a des effets bénéfiques.

Or ces effets sont multiples, tant sur le plan économique que sur le plan géopolitique ; certains ne concernent que les pays du Tiers Monde, d'autres concernent l'ensemble des pays développés ou non.

Sur le plan économique, l'indexation représente d'abord un précieux outil de développement pour le Tiers Monde : non seulement, elle apporte un supplément de recettes appréciable par rapport à ce que le Tiers Monde peut attendre de la prolongation des tendances actuelles, mais en outre elle permet de réguler les fluctuations du prix des matières premières. Ce faisant, elle assure la régularité des recettes et des dépenses, ce qui facilite les investissements en garantissant leur

* Sur l'asymétrie des échanges : cf. "nature et structure des échanges internationaux".

rentabilité à long terme (facteur très important, notamment pour le développement des mines et la métallurgie lourde), et permet aux agents économiques d'effectuer leurs choix de façon plus rationnelle (réduction de l'incertitude et du risque). A ce titre, l'indexation profite aussi bien aux consommateurs de produits de base qu'aux producteurs.

De plus, l'indexation des matières premières peut avoir valeur d'exemple pour des actions de plus vaste envergure. Ainsi, on pourrait envisager de ressusciter la proposition formulée par N. KALDOR en 1964 : utiliser un stock de matières premières pour garantir une monnaie de compte internationale (le BANCOR^{*}). On ferait ainsi d'une pierre deux coups : en assainissant le système monétaire international (dont le désordre est générateur d'inflation), on régulerait le marché des matières premières, lesquelles seraient alors naturellement et implicitement indexées entre elles au travers du BANCOR.

L'indexation des matières premières aurait également des effets extrêmement positifs sur le plan géopolitique.

En premier lieu, l'indexation peut avoir un effet démonstratif : la réussite de l'indexation d'une matière de base peut renforcer la solidarité des producteurs et inciter d'autres pays du Tiers Monde à la concertation. Par exemple, la réussite de l'OPEP a provoqué la formation de plusieurs autres associations de producteurs. Ainsi, la mise en place de l'indexation suppose la solidarité de certains PVD, la réussite de l'indexation renforce cette solidarité.

Or, les conditions objectives de la solidarité du Tiers Monde semblent de moins en moins réunies : l'écart se creuse entre les pays en "décollage industriel" et les pays à faible taux de croissance du PNB, et entre pays progressistes et pays conservateurs. Il est donc urgent de promouvoir des actions visant à renforcer cette solidarité.

* Cette proposition développée en annexe du rapport n° 3 a été fortement soutenue à l'époque, et depuis, par Pierre MENDES FRANCE qui, en janvier 1978, nous a confirmé qu'elle n'avait rien perdu de son actualité.

En second lieu, l'indexation peut être pour les PVD un outil de négociation face aux pays développés : les termes de l'accord, les prix de référence (périodiquement révisés) peuvent représenter des objectifs négociables dans le cadre des relations Nord-Sud : pour tirer avantage de ces relations, le Tiers Monde doit avancer des revendications précises et justifiées, et l'indexation des matières de base répond à ces deux critères.

Au delà de l'indexation

Au crépuscule de cette étude, il nous semble opportun d'aller au delà du problème de l'indexation des matières premières pour proposer quelques réflexions de portée plus générale.

Il nous semble en effet nécessaire de chercher à dépasser la problématique de l'indexation des matières de base, car celle-ci est une arme contingente, à laquelle on ne recourt que dans certaines circonstances : dans l'éventualité d'un nouvel ordre économique, cette arme serait sans objet car les prix ne refléteraient plus l'évolution d'un rapport de force, mais une volonté de coopération entre pays en voie de développement et pays développés. Il faut donc envisager l'indexation comme une étape transitoire dans la recherche d'un nouvel ordre économique international, étape au cours de laquelle les différents pays feront, grâce à l'indexation, l'apprentissage du dialogue et de la concertation : par exemple, la révision périodique des prix de référence et des quotas d'exportation n'apparaît plus, dans cette perspective, comme un simple moyen d'adapter l'indexation au changement des données économiques, mais comme un moyen de provoquer de nouvelles occasions de dialogue.

En outre, la question des matières premières n'est qu'un des enjeux du nouvel ordre économique international. Dans un monde où tout est lié à tout, une vision systémique s'impose et ouvre de nouvelles voies de recherche.

Ainsi, l'indexation des matières de base est-elle un moyen de favoriser l'industrialisation du Tiers Monde ; mais ce nouvel enjeu industriel pose à son tour des problèmes : on pressent en effet une "spécialisation inégale" pouvant se traduire par une détérioration des termes de l'échange des produits manufacturés exportés par le Tiers Monde. A ce titre, on peut se demander si les recommandations du Club de Dakar, visant à développer les productions de bois sciés et traités, de meubles, de chaussures, d'habillement, etc, ne poussent pas les PVD dans une spécialisation vers des catégories de produits en perte de vitesse et de moins en moins rémunératrices.

Peut-être l'indexation des produits manufacturés exportés par les PVD devra-t-elle un jour être envisagée, afin de maintenir la rentabilité de certaines activités et d'éviter ainsi que l'industrialisation du Tiers Monde ne devienne, pour les pays développés, un moyen de se débarrasser de leurs secteurs industriels les moins rentables.

Mais ceci suppose une réflexion stratégique et prospective sur la nature, les conditions et les conséquences du développement industriel du Tiers Monde, ce qui dépasse le champ de notre étude.