

La France, inspiratrice de tentatives pour stabiliser les marchés mondiaux

Par nature les marchés de matières premières sont instables et voient se succéder des périodes de surproduction et de pénurie plus ou moins intenses, engendrant ainsi des fluctuations de prix amples et souvent brutales. L'intervention publique peut se révéler nécessaire.

par **Robert DIETRICH***

La production de matières premières minérales est caractérisée par des investissements lourds, particulièrement risqués dans les phases initiales (risque de l'exploration minière) et ayant une rentabilité à long terme seulement. Ainsi, il faut engager des investissements d'exploration longtemps avant la production, et les investissements d'équipement minier sont encore plus lourds : le plus souvent, les investissements nécessaires avant la mise en exploitation représentent de deux à trois fois le chiffre d'affaires annuel. Et le délai entre l'exploration et la mise en exploitation est souvent très long aussi, pouvant atteindre de 5 à 10 ans, ce qui correspond à une immobilisation financière importante et coûteuse. De ce fait, si par malchance la conjoncture s'est retournée, il est le plus souvent difficile de ralentir une opération dans les premières années de production, les charges financières devant être remboursées à tout prix ! Bref, l'offre de produits minéraux est incapable de réagir aux fluctuations de la demande à court terme, et elle a même des difficultés à s'ajuster à moyen terme. En face, la demande de matières premières minérales suit grosso modo la conjoncture économique générale, modulée par les économies que l'on recherche régulièrement dans les fabrications et dans l'utilisation de ces matières, et en sens opposé par les nouvelles applications qui se développent. Mais les variations de

conjoncture sont amplifiées à court terme par les réactions des industries de transformation, voire des consommateurs eux-mêmes. Lorsque les prix montent, la croissance de la demande est accentuée par la reconstitution des stocks chez les fabricants, qui souvent les gonflent encore dans la crainte d'une hausse persistante des cours, voire d'une pénurie de matières. Lorsque les prix baissent en suivant une diminution de la demande, les industries consommatrices ajustent leurs stocks en fonction du ralentissement de la demande et même, elles les baissent encore plus pour soulager leur trésorerie, sachant qu'elles n'ont aucun problème d'approvisionnement rapide et espérant que les cours vont encore baisser plus. En conclusion : la demande suit les variations de conjoncture à moyen terme, et elle les amplifie à court terme (1).

Il y a cependant une dissymétrie physique entre le producteur et le consommateur. En effet, en cas de surproduction, le producteur de matières minérales bien installé a la possibilité de réduire son offre en ralentissant sa production et/ou en faisant des stocks. C'est d'abord une question de financement pour lui, mais cela n'aura d'effet notable que si un nombre significatif de producteurs suivent ce mouvement. Par contre, l'utilisateur de ces produits de base (l'industrie manufacturière) n'a

* Chef adjoint de la délégation française au Conseil de l'étain de 1971 à 1976, président du Groupe d'étude du plomb et du zinc de 1976 à 1978.

(1) Sur les tendances à long terme et les proclamations d'un nouvel ordre économique, voir l'article sur le BRGM.

guère de solution face à la pénurie : quels que soient ses moyens financiers, il ne peut pas créer de production supplémentaire, et ses moyens techniques d'action sur sa propre consommation sont pratiquement insignifiants à court terme, les substitutions et les économies de matières n'intervenant qu'à moyen terme. En définitive, les producteurs de matières minérales profitent de temps en temps de très fortes hausses des prix de leurs matières, sachant que cela les expose ensuite quasi automatiquement à des périodes de fortes baisses des prix, qu'ils doivent surmonter. Néanmoins, alors que les causes de ces fluctuations de prix sont bien connues et que nous avons tous l'expérience de ces grandes variations alternées des cours, il est étonnant de constater que les experts se trompent régulièrement : au moment d'une forte hausse ou baisse, ils démontrent souvent, et avec un bel ensemble, que le retournement de tendance n'est pas possible, pour de savantes raisons d'évolution technique ou de rupture technologique. Et pourtant, ces retournements ont lieu, tôt ou tard.

LES MÉCANISMES DE PRIX ET L'INSTABILITÉ DES COURS

Au cours des trente glorieuses, les mécanismes de formation des prix des matières premières relevaient essentiellement de trois processus : les cours de bourse, avec des cotations quotidiennes, les prix de barème (ou prix producteurs) révisés périodiquement, et les prix de contrat, négociés directement entre producteurs et consommateurs pour des périodes pluri-annuelles (avec des prix annuels indexés, ou renégociés), ces deux derniers mécanismes donnant des cours plus stables à court terme (2). Or, après les années 1980, les cotations en bourse ou par des mécanismes assimilés se sont étendues au détriment des autres types de formation de prix, qui supposaient un nombre limité de producteurs importants « dominant » le marché et capables de donner le sens, à moyen terme, des prix de barème ou de contrat. On peut y voir aussi les effets de l'extension de la mondialisation, de l'accroissement des échanges commerciaux, du flottement général des monnaies.

Les cotations sur les bourses de commerce sont a priori la confrontation idéale de l'offre et de la demande. En réalité, l'expérience montre que devant les contraintes et les rigidités des réactions à court terme de l'offre et de la demande, les cotations en bourse amplifient les déséquilibres physiques dans leur traduction en prix. Les économistes libéraux répondent en chœur que chacun peut se couvrir contre ces fluctuations éventuellement excessives, grâce aux opérations de couverture à terme que permettent les bourses de commerce. Cependant, sur les bourses de commerce interviennent non seulement les producteurs et consommateurs « physiques », mais aussi des négociants, des courtiers, des financiers qui veulent

tirer parti des variations de cours et jouent dans le sens de la tendance annoncée. En pratique, cela conduit à une amplification des fluctuations des cours dommageable à l'industrie. On aboutit ainsi à ce paradoxe que le mécanisme de couverture à terme, censé protéger les opérateurs physiques, accroît fortement les déséquilibres et l'instabilité des cours de matières premières.

LES INTERVENTIONS DES ÉTATS POUR UNE STABILISATION DES COURS

Comme il a été dit ci-dessus, les producteurs peuvent plus facilement intervenir, en cas de surproduction, que les consommateurs, en cas de pénurie, la durée de ces interventions étant de toute façon limitée par les moyens financiers des uns ou des autres. De plus, du côté de la demande, la seule manière de se prémunir contre les pénuries qui reviennent régulièrement est de constituer des stocks de précaution, mais ces stocks devraient être si importants que l'on voit mal comment les financer par la seule initiative privée, laquelle en stricts termes financiers peut d'ailleurs préférer profiter des hausses de prix dues aux pénuries ?

En pratique, l'intervention des États peut se faire à trois niveaux : le niveau national individuel, la concertation internationale entre les principaux États concernés, ou la concertation mondiale des États.

Au niveau de la production, l'intervention d'un État isolé est a priori inopérante, sauf en de rares cas où un État dispose d'une production dominante, voire majoritaire dans le monde, ce qui lui permet d'orienter le marché. Pour les grands États consommateurs, le problème est de prévenir les pénuries, et l'expérience du temps de guerre conduit à la solution de stocks de précaution, quelquefois clairement appelés stocks stratégiques (3). Après la Deuxième guerre mondiale, certains pays en ont constitué : les États-Unis ont accumulé des stocks stratégiques considérables pour de nombreuses matières premières, la Grande-Bretagne a commencé, puis s'est reposé sur les États-Unis, plus modestement, la Suède, la Suisse et le Japon ont aussi constitué des stocks de précaution pour certaines

(2) La transparence sur la formation des prix publiés est une des conditions d'un bon fonctionnement des marchés. A l'époque, l'information statistique sur les prix était recueillie et diffusée par le Bureau of Mines de Washington, et les Annuaire de la Metallgesellschaft (Allemagne) et de Minerais et métaux (groupe Rothschild, France). Ces organes n'existent plus.

(3) L'uranium a été stocké et déstocké dans des conditions particulières, qui ont largement influencé les prix. Voir l'article de J. Blanc.

(4) En 1980, la Caisse Française des Matières Premières a été créée pour reprendre ce stock national et l'amplifier, en l'adaptant aux besoins ; ce stock, d'abord assez diversifié, a ensuite été recentré sur les métaux d'alliages et les métaux précieux à usage industriel, au détriment des métaux de base ; finalement, la CFMP a été dissoute à la fin de l'année 1996.

matières. La France a décidé en 1975 de procéder à un stockage national de matières premières non énergétiques (4). Mais la gestion de ces stocks n'est pas simple : il faut les renouveler régulièrement en suivant les évolutions industrielles et les variations des spécifications, la « respiration » des stocks exige du doigté pour ne pas perturber les marchés, et les achats et entrepôts coûtent cher. C'est pourquoi ces stocks étatiques ont été abandonnés progressivement dans les années 1990. Les grands Etats ont préféré mener une politique mondiale active pour s'assurer l'accès aux ressources naturelles nécessaires à leur développement. Auparavant, sous le couvert de l'ONU, les Etats avaient cependant tenté la voie multinationale pour stabiliser les marchés.

L'ACCORD DE L'ÉTAIN, PROTOTYPE D'ACCORDS DE PRODUITS

Entre les deux guerres mondiales, un premier exemple de concertation s'est réalisé sous la forme d'un cartel de producteurs pour l'étain, réunissant de fait les puissances coloniales : la Grande-Bretagne avec la Malaisie et le Nigeria, les Pays-Bas avec l'Indonésie, la France avec l'Indochine, la Belgique avec le Congo. Ce fut le prélude des accords de produits, qui ont été prônés pour la réorganisation de l'économie, après la Deuxième guerre mondiale.

Dans ce cadre fut signée en 1948 la Charte de La Havane, qui proposait le concept de « patrimoine commun de l'humanité » pour les ressources naturelles, si inégalement réparties dans le monde. Et, à sa suite, des tentatives ont été lancées pour organiser des marchés de matières premières. Ainsi, entra en vigueur en 1952 le premier accord international sur le sucre, et en 1956 celui de l'étain. Conclu pour 5 ans et régulièrement renouvelé jusqu'en 1985, ce dernier fut longtemps cité comme modèle pour son fonctionnement et ses moyens d'intervention. Il mérite que l'on rappelle le rôle joué par la France dans sa constitution, notamment par l'ingénieur du Corps des Mines coloniales Pierre Legoux, qui participa déjà au groupe des producteurs d'avant-guerre. Pierre Legoux joua donc naturellement un rôle de premier plan dans la création de cet accord sur l'étain qui réunit une trentaine de pays producteurs et consommateurs, les plus importants d'entre eux (à l'exception des Etats-Unis qui étaient de purs consommateurs de ce produit et qui disposaient d'un stock stratégique considérable d'étain). L'efficacité de cet accord est due aux moyens apportés par ses membres, avec un objectif affiché de développer les ressources de pays en développement, les seuls producteurs importants d'étain. L'organe de direction, le Conseil international de l'étain, ayant son siège à Londres, fixait une échelle de prix d'intervention ; à l'intérieur de la fourchette, il pouvait intervenir sur la

bourse de Londres (London Metal Exchange, LME) pour atténuer les variations de cours ; en-dessous du prix plancher, il devait acheter l'étain pour ramener le cours dans la fourchette et, inversement, au-dessus du prix plafond, il devait vendre sur ses stocks pour faire baisser le prix. La masse de manœuvre du stock était de l'ordre de 10 % de la production mondiale, financée par les Etats membres, qui pouvaient autoriser des emprunts pour augmenter encore le stock. En cas de surproduction grave, le Conseil pouvait décider un contrôle des exportations à des niveaux fixés, et cela fonctionna à plusieurs reprises, malgré les sacrifices ainsi consentis par les Etats producteurs pauvres. La mesure inverse, en cas de forte pénurie, à savoir un contingentement des importations, n'a jamais été acceptée, et ainsi le prix a dépassé durablement à plusieurs reprises le plafond fixé par le Conseil, les Etats producteurs demandant alors bien évidemment que ce plafond soit réévalué. J'ai eu le privilège de siéger au côté de Pierre Legoux dans la délégation de la France au Conseil de l'étain de 1971 à 1976, et je peux témoigner de la bonne coopération et de la bonne volonté des divers Etats membres, en des temps où les confrontations Nord-Sud et Est-Ouest étaient pourtant fortes. Il est dommage que cet accord ait sombré en 1985 à la suite d'une mauvaise gestion de son stock, que certains accusèrent même de délictueuse. Cet échec final sonna la fin des accords de produits.

Entre temps, d'autres tentatives avaient été faites pour des produits minéraux, sans succès.

Le moment le plus important fut la convocation d'une Assemblée générale de l'ONU demandée par le groupe des 77, après le succès retentissant des producteurs du Tiers-monde lors du premier choc pétrolier. Le « groupe des 77 » (d'après le nombre de pays en voie de développement membres de l'ONU à cette époque) s'était constitué comme une force de résistance à « l'impérialisme » des pays développés, accusés notamment de « piller à bas prix » les ressources naturelles de ces pays pauvres, souvent indépendants de fraîche date. Or la France militait depuis longtemps pour des relations équilibrées et stables entre les pays producteurs et les pays consommateurs. Sous la présidence de Georges Pompidou, avec Bernard Esambert comme conseiller, ce thème fut repris à l'occasion de cette assemblée de l'ONU. Etant en charge de ces questions à la direction des Mines, je rédigeais un projet pour un « Observatoire des matières premières », à créer au sein de l'ONU, qui suscita l'intérêt du groupe des 77 mené alors par l'Algérie, laquelle avec nous présentâmes le projet en mai 1974 à cette assemblée extraordinaire à New York. L'objectif du projet était d'obtenir plus de transparence sur la formation des prix et les vrais prix des matières premières, en publiant régulièrement des moyennes de transactions réellement pratiquées, et d'inciter ainsi (peut-être) à une meilleure collaboration entre pays producteurs et pays consommateurs.

Malheureusement, l'affaire tourna court et l'observatoire ne fut jamais créé, car les prix de beaucoup de

matières premières chutèrent lourdement dès 1975, alors qu'ils avaient suivi la hausse du prix du pétrole « par attraction » depuis 1973, quelquefois sous la pression de cartels de producteurs rapidement créés (cas de la bauxite, du cuivre, du minerai de fer, par exemple) et qui ne résistèrent pas à la chute des cours.

Néanmoins la CNUCED (conférence des Nations Unies pour le Commerce et le Développement) essaya d'organiser des concertations pour stabiliser les marchés de produits de base, comme le cuivre, le tungstène, etc. Des réunions eurent lieu, à Genève, et la France y joua un rôle majeur de promoteur et de médiateur. La IV^e conférence de la CNUCED (à Nairobi, en 1976) centra ses discussions sur les accords de produits, qu'elle voulait même organiser en un « programme intégré » sous la conduite de l'Indonésie (qui avait pris la direction du groupe des 77) et de la France. Le programme intégré fut voté grâce à la majorité détenue par les PVD. Il fallut encore 4 ans de plus pour voter, en 1980, un accord international créant un fonds commun destiné à financer les accords de produits, c'est-à-dire leurs stocks régulateurs : le montant envisagé (de 6 à 10 milliards de \$ US de l'époque) montre l'ampleur du problème.

Mais il y avait aussi une ambiguïté fondamentale dans ces discussions : certains pays voyaient dans les accords de produits le moyen de maintenir durablement les cours à un niveau élevé, alors que d'autres comptaient sur ces accords pour éviter les trop grandes fluctuations des cours, si déstabilisatrices pour l'économie générale, et notamment les phases de pénurie. Même si ces efforts de la CNUCED débouchèrent sur un accord pour le caoutchouc naturel, tout le reste fut balayé par la forte dépression des cours des matières premières due à la conjoncture déprimée du début des années 1980, ponctuée par le deuxième choc à la hausse du cours du pétrole en 1979-1980, suivi par la chute de ce cours en 1985. Et la faillite de l'accord de l'étain en 1985 vint comme une preuve que l'on ne pouvait pas maintenir longtemps un cours trop élevé par rapport aux données du marché et aux coûts de production réels.

(5) Le pétrole était surtout caractérisé par les actions de l'OPEP, un cartel de producteurs. Faute de parvenir à un accord général, les pays consommateurs ont institué l'Agence Internationale de l'Energie.

Au fond, les Etats et les entreprises ne préfèrent-ils pas profiter des périodes de prix élevés pour les producteurs, et de prix déprimés pour les consommateurs, quitte à souffrir quelque temps – chacun son tour – quand le marché se retourne ? Les attitudes devant les fluctuations du prix du pétrole depuis trente-cinq ans sont significatives en ce sens (5). Il n'est donc pas étonnant que les accords de produits, qui paraissaient à beaucoup, dans les années 1970-80, une voie consensuelle de régulation, soient ainsi tombés en désuétude.

Une forme de régulation, plus souple que les accords de produits, avait été imaginée également après la Deuxième guerre mondiale, dans les matières minérales ; l'exemple en est le « Groupe d'étude du plomb et du zinc ». Comme le Conseil de l'étain, c'est une organisation gouvernementale sous l'égide de l'ONU, avec son accord constitutif, son budget et sa direction propres. Rassemblant une quarantaine d'Etats, les principaux producteurs et consommateurs, y compris les Etats-Unis, ce groupe ne disposait pas de moyens financiers de stockage. Il ne pouvait donc pratiquement intervenir qu'en cas de surproduction, pour décider des quotas de production, et c'est ce qui intéressait les entreprises productrices (dont beaucoup se trouvaient dans les pays développés occidentaux). Des décisions de quotas avaient été prises dans les années 1950-60 à plusieurs reprises, mais ensuite, de plus en plus d'Etats gagnés par le « libéralisme » se montraient réticents à édicter des quotas. Or le marché du zinc souffrait de surproduction, après la courte euphorie des prix, engendrée contre toute raison par le premier choc pétrolier. C'est dans cette circonstance que je me suis présenté à la présidence du groupe, en 1976, en tant que délégué de la France, ouvertement favorable à une limitation de la production, et je fus élu, malgré l'hostilité des gouvernements non interventionnistes de l'Allemagne, des Pays-Bas, de l'Australie et du Canada. Des quotas de production furent donc instaurés, avec l'accord des Etats-Unis, et je fus réélu pour trois mandats annuels. Durant cette période, le siège du groupe fut transféré de l'immeuble de l'ONU à New York dans des locaux donnés par le gouvernement britannique, à Londres, pour confirmer l'autonomie du groupe et l'influence européenne sur ses orientations. Mais, là aussi, après 1990, l'influence directe exercée sur le marché par le groupe a diminué, et il n'y eut plus de décision de quotas volontaires, malgré des périodes de surproduction.

