

conférence

C
C 89/18
Septembre 1989

ORGANISATION DES NATIONS UNIES POUR L'ALIMENTATION ET L'AGRICULTURE ROME

F

Vingt-cinquième session

Rome, 11 - 30 novembre 1989

**AJUSTEMENT AGRICOLE INTERNATIONAL
RAPPORT INTERIMAIRE SUR LES LIGNES D'ORIENTATION 7, 8 ET 12**

Table des matières

	<u>Paragraphes</u>
I. Introduction	1 - 2
II. Application des lignes d'orientation	3 - 50
Lignes d'orientation 7	3 - 21
Lignes d'orientation 8	22 - 39
Lignes d'orientation 12	40 - 50

I. INTRODUCTION

1. En 1987, à sa vingt-quatrième session, la Conférence a décidé de porter à quatre ans la périodicité des rapports sur les suites données aux lignes d'orientation et objectifs de l'ajustement agricole international, publiés auparavant tous les deux ans. Le septième rapport intérimaire lui sera donc présenté à sa vingt-sixième session, en 1991. La Conférence a toutefois décidé d'examiner à titre exceptionnel à sa vingt-cinquième session, en 1989, les progrès accomplis en ce qui concerne les lignes d'orientation 7 (politiques ayant une incidence sur le commerce international des produits agricoles et sur l'accès aux marchés), 8 (stabilité des marchés agricoles mondiaux et accès des pays en développement importateurs de vivres aux disponibilités alimentaires, à des conditions raisonnables) et 12 (aide aux pays en développement dans le secteur de l'agriculture). Le présent document fait donc le point pour ces trois lignes d'orientation.

2. Les questions dont traitent ces lignes d'orientation sont également abordées dans deux autres documents soumis à la Conférence, à savoir les documents C 89/2 (Situation de l'alimentation et de l'agriculture) et C 89/23 (Rapport intérimaire sur les négociations commerciales multilatérales du GATT (Cycle d'Uruguay) et conséquences pour la FAO). L'évolution de la situation dans les domaines couverts par les trois lignes d'orientation détermine dans une grande mesure l'environnement extérieur des secteurs de l'alimentation et de l'agriculture dans le monde en développement. Les ajustements à apporter à cet environnement sont l'un des éléments essentiels de la stratégie à long terme préparé par la FAO pour les secteurs de l'alimentation et de l'agriculture, qui sera examinée sous le point de l'ordre du jour intitulé Contribution de la FAO à la préparation d'une stratégie internationale du développement pour la quatrième décennie des Nations Unies pour le développement (document C 89/19).

II. Application des lignes d'orientation

Ligne d'orientation 7

"Tous les pays, et notamment les pays développés, devraient faire preuve de la volonté politique nécessaire en s'abstenant, dans toute la mesure du possible, de créer de nouveaux obstacles tarifaires ou non tarifaires aux importations de produits agricoles et de produits dérivés, en particulier celles qui proviennent des pays en développement, et ils devraient améliorer progressivement l'accès aux marchés internationaux afin de soutenir une tendance dynamique à l'accroissement du volume des échanges de ces produits ainsi qu'une plus grande diversification des produits. Les pays importateurs devraient éviter de perturber arbitrairement les possibilités de commerce qui commencent à se faire jour et les échanges existants. Les pays exportateurs devraient restreindre dans toute la mesure du possible les subventions à l'exportation et les mesures analogues qui pourraient entraver le commerce, notamment celui des pays en développement."

3. Selon le dernier rapport annuel de l'OCDE sur les politiques, les marchés et les échanges agricoles¹, les Etats Membres de l'OCDE continuent à

1 OCDE, Politiques, marchés et échanges agricoles: Suivi et perspectives 1989, Paris 1989.

beaucoup soutenir leur agriculture, ce qui nuit à l'expansion et au bon fonctionnement du commerce mondial des produits agricoles. Selon les estimations du secrétariat de l'OCDE, le coût total des politiques agricoles a plus que doublé entre 1979-81 et 1986, ce qui l'a porté à 272 milliards d'ECU (268 milliards de dollars E.-U.) pour un ensemble de 18 pays. Ces dépenses sont essentiellement imputables aux politiques agricoles de la CEE (12 Etats Membres), des Etats-Unis et du Japon. En outre, elles relèvent, pour environ 70 pour cent, de politiques de prix et autres politiques de soutien des marchés qui peuvent être considérées, à priori, comme des politiques qui faussent des échanges, soit directement par des mesures aux frontières, soit indirectement par leurs effets sur la production ou la consommation intérieure. Selon de premières indications, le coût total de ces politiques a diminué, en ECU, tant en 1987 qu'en 1988, mais, en dollars, il a augmenté en 1987 avant de retomber aux alentours de 270 milliards de dollars E.-U. en 1988. La hausse des cours internationaux de beaucoup de produits agricoles des pays de l'OCDE et certains ajustements apportés aux politiques ont contribué à contenir le coût des politiques agricoles l'an passé. On notera toutefois que le coût du soutien de l'agriculture dans les pays de l'OCDE, aussi spectaculaires que puissent paraître les chiffres cités, est en fait peut-être encore plus lourd qu'il n'est indiqué car la couverture des pays est loin d'être complète.

4. Le bilan de l'évolution récente des politiques agricoles qui pèsent sur les échanges internationaux est inégal. Certains pays industrialisés ont apporté à leurs politiques agricoles des modifications qui ont eu pour effet de réduire les obstacles aux échanges, de diminuer les subventions à la production et de limiter la croissance des dépenses de soutien de l'agriculture. Des mesures ont également été prises pour ouvrir les marchés dans un cadre régional. Les progrès réalisés au GATT, - décisions adoptées en avril 1989 par le Comité des négociations commerciales à propos de l'agriculture et redémarrage du Cycle d'Uruguay - font renaître l'espoir d'une amélioration des conditions du commerce international des produits agricoles, notamment parce qu'on s'est mis d'accord sur la nécessité, à long terme, de réformer les politiques agricoles, en particulier dans les grands pays industrialisés, et, à court terme, de prendre différentes mesures. En outre, grâce à la relance du Cycle d'Uruguay,² les négociations sur les produits tropicaux, ont fait certains progrès. Il n'empêche que le soutien apporté à l'agriculture par les politiques de la plupart des pays industrialisés est resté extrêmement important et a pris principalement la forme de mesures qui faussent les échanges. En outre, pour certains grands produits, la concurrence à coup de subventions à l'exportation est restée acharnée et s'est même parfois exacerbée.

5. Le grand nombre de différends dont le GATT a été saisi montre que les problèmes d'accès aux marchés des produits agricoles se sont aggravés ces dernières années. Plusieurs de ces différends ont été réglés, ce qui marque un progrès notable, mais d'autres sont apparus en 1988 et au début de 1989.

6. La période considérée a été marquée par un certain nombre d'accords régionaux qui devraient avoir de grosses répercussions sur le commerce international, y compris celui des produits agricoles. Tel est le cas de l'accord commercial entre le Canada et les Etats-Unis, les deux pays qui entretiennent les échanges bilatéraux les plus importants du monde. La CEE a, de son côté, beaucoup progressé vers le marché unique de 1992; plus du

² Pour plus de détails, voir le document C 89/23.

tiers des propositions de la Commission ont finalement été adoptées. A ce propos, certains pays ACP producteurs de bananes se sont inquiétés des conséquences que pourrait avoir le marché unique sur leur statut de fournisseurs préférentiels de la Communauté.

7. Depuis que la Conférence a examiné pour la dernière fois l'évolution du protectionnisme agricole et l'application de la ligne d'orientation 7, plusieurs modifications importantes, couvrant un grand nombre de produits, ont commencé à être apportées aux politiques agricoles. Certaines de ces modifications sont décrites plus loin, dans les paragraphes spécifiquement consacrés à différents produits alimentaires et aux aliments pour animaux.

8. Le Japon, à la suite des décisions prises par le gouvernement de ce pays en juillet et août 1988, a adopté un programme visant à supprimer les restrictions quantitatives applicables aux importations pour toute une gamme de produits agricoles (notamment viande de boeuf, oranges et jus d'orange, certains autres fruits et produits à base de fruits, produits dérivés de la tomate, produits préparés à partir de viande de boeuf et de porc, certaines préparations sucrées et quelques produits laitiers). Pour un certain nombre de produits - notamment viande de boeuf mais aussi viande de porc, haricots et certains fruits, dont des fruits à coque -, le programme prévoit une réduction des droits NPF, et le Ministère japonais de l'agriculture a décidé d'abaisser pendant trois années de suite, à compter d'avril 1988, les prix de soutien à la production pour la viande de boeuf et de porc et le lait cru destiné à la transformation.

9. A leur sommet de février 1988, les chefs de gouvernement de la CEE ont arrêté tout un éventail de mesures visant à maîtriser la production et les prix agricoles et à contenir les dépenses de soutien de l'agriculture par des mécanismes juridiquement contraignants. Ils ont notamment adopté une discipline budgétaire qui limite la croissance réelle maximale des dépenses et ont introduit de nouveaux stabilisateurs ou renforcé les mécanismes déjà existants de stabilisation: des pénalités (ou prélèvements supplémentaires de coresponsabilité) seront appliquées si la production dépasse le seuil fixé pour les céréales, les graines oléagineuses, le vin, l'huile d'olive, le tabac, les fruits et légumes, le sucre, la viande ovine, le lait, et la viande de boeuf et de veau. En outre, l'accord prévoit le versement de primes aux agriculteurs qui accepteront de mettre hors culture au moins 20 pour cent de leurs terres arables et comprend des dispositions destinées à favoriser la cessation anticipée de l'activité agricole (préretraite).

10. Si l'on examine la situation produit par produit³, on note qu'un certain nombre de pays développés, dont de gros exportateurs tels que la CEE, le Canada et les Etats-Unis, ont à nouveau pris des mesures importantes pour réduire le soutien des prix du blé et des céréales secondaires depuis le deuxième semestre de 1987. En ce qui concerne 1988/89, la sécheresse qui a frappé l'Amérique du Nord en 1988 a eu beaucoup d'influence sur les politiques de production céréalière de la campagne en cours. Les Etats-Unis ont adopté le Farm Drought Bill destiné à indemniser les fermiers dont les revenus ont souffert de la sécheresse et à venir en aide aux éleveurs dans

3 Les paragraphes qui suivent ne donnent qu'un aperçu sommaire de l'évolution des politiques pour les différents produits. Ces politiques sont décrites plus en détail dans le document CCP 89/18 (Le protectionnisme dans le commerce agricole: suite donnée à la Résolution 2/79 de la Conférence), présenté à la cinquante-septième session du Comité des produits (Rome, 12-16 juin 1989).

le cadre de deux programmes concernant l'alimentation du bétail (Emergency Feed Programme et Emergency Feed Assistance Programme). Par ailleurs, il a été décidé, mais pour 1989/90, de limiter le pourcentage de terres mises hors culture dans le cadre du programme de gel des terres. Au Canada aussi, la production céréalière a souffert de la sécheresse en 1988. Le gouvernement a annoncé un programme spécial d'aide aux victimes de la sécheresse, et les acomptes versés aux céréaliculteurs pour 1988/89 ont été substantiellement relevés à la suite de la remontée des cours mondiaux. En général, cette hausse des cours a entraîné une forte réduction des niveaux de soutien tels que mesurés par les équivalents subvention à la production (ESP).

11. Malgré le désordre qui a continué à régner sur les marchés internationaux, différentes mesures ont récemment été prises dans le sens d'une libéralisation du commerce des grains. Plusieurs pays ont assoupli le contingentement de leurs importations de certaines céréales; quelques autres ont abaissé leurs droits de douane.

12. En ce qui concerne les politiques d'exportation, l'Argentine, dans le cadre d'une grande réforme de sa politique commerciale, a supprimé les taxes auxquelles étaient assujetties ses exportations de blé et de céréales secondaires. Le Canada a décidé que l'Office canadien du blé cesserait, en août 1989, d'avoir le monopole des ventes d'avoine. Les Etats-Unis ont adopté l'Agriculture Appropriations Bill qui prévoit 770 millions de dollars E.-U. pour l'octroi de subventions dans le cadre du Programme de promotion des exportations en 1988/89. A plus long terme, le Trade Bill se répercutera sans doute sur les politiques commerciales. Il assure le financement du Programme de promotion des exportations en 1989/90 et 1990/91 en portant le plafond à 2,5 milliards de dollars E.-U. Il prévoit en outre d'étendre ce programme à tous les importateurs intéressés au lieu de le restreindre aux partenaires commerciaux traditionnels. Il autorise enfin des avances de commercialisation pour le blé et les céréales secondaires au cas où le Président considérerait que les négociations commerciales internationales n'ont pas suffisamment progressé en janvier 1990.

13. La plupart des pays développés exportateurs de riz ont pris des mesures pour accroître leur production en 1988 à la suite du resserrement de l'offre sur le marché mondial. En raison de ce resserrement de l'offre - qui faisait suite à une période d'excédents - et de la hausse des cours internationaux, la subvention des programmes d'exportation indexés sur les cours mondiaux a diminué en 1988 mais, sur le fond, les politiques d'aide à l'exportation n'ont pas varié. En ce qui concerne les exportations des pays en développement, la Thaïlande n'a annoncé aucune mesure nouvelle tandis que certains autres pays se sont employés à promouvoir leurs ventes. Toutefois, tant la part des petits exportateurs sur le marché mondial que le volume de leurs exportations ont diminué en 1988. Dans beaucoup de pays, les politiques d'importation sont restées pratiquement les mêmes en 1988 que l'année précédente. Quelques pays ont cependant allégé les restrictions pesant sur les importations de riz.

14. A sa trente-deuxième session, en 1989, le Groupe intergouvernemental sur le riz a examiné les progrès réalisés dans la mise en oeuvre des Directives pour une action nationale et internationale concernant le riz et s'est félicité que la plupart des pays développés se soient efforcés de freiner l'augmentation de la production, comme il le leur avait demandé. Il a toutefois regretté qu'il n'y ait eu aucun changement radical en ce qui concerne les programmes de subvention à l'exportation.

15. Dans beaucoup de pays, les producteurs de graines oléagineuses et de matières grasses continuent à bénéficier de programmes de soutien des prix, qui s'accompagnent parfois d'autres mesures. On observe toutefois qu'en 1987 et 1988, plusieurs pays développés ont moins relevé leurs prix de soutien ou d'achat que les années précédentes et qu'ils les ont même dans certains cas abaissés. Dans les pays en développement, les prix de soutien ont en revanche généralement continué à augmenter en 1987-88. Toutefois, l'inflation a souvent émoussé, du moins en partie, l'effet incitatif de cette hausse. Un petit nombre de pays exportateurs ont réduit ou supprimé en 1987-88 les mesures destinées à freiner leurs exportations de graines oléagineuses et de matières grasses mais ces initiatives positives sont éclipsées par d'autres mesures et notamment par une augmentation brutale du recours aux aides à l'exportation. L'évolution des politiques d'importation l'an passé confirme dans l'ensemble la tendance à une libéralisation déjà perceptible en 1986-87. D'après ce qu'on sait, les mesures prises en 1987-88 pour supprimer ou réduire les droits, prélèvements et restrictions quantitatives ont été plus nombreuses que celles ayant entraîné l'introduction ou le renforcement d'obstacles aux importations.

16. Asa vingt-deuxième session, en mars 1989, le Groupe inter-gouvernemental sur les graines oléagineuses et les matières grasses a estimé que l'on avait très peu progressé en 1987-88 dans la réalisation des objectifs généraux des lignes d'orientation pour une coopération internationale dans ce secteur et que les progrès avaient été bien plus lents que ceux constatés par le Groupe à l'occasion de plusieurs de ses dernières sessions. En 1987-88, la tendance a nettement été à un renforcement du protectionnisme, ce qui s'est traduit à la fois par une plus grande protection de la production à coût élevé et par un recours beaucoup plus large aux aides à l'exportation.

17. Dans la plupart des pays développés, les prix de la viande à la production et/ou à la consommation sont directement ou indirectement assujettis à des mesures officielles de régulation. Rares sont les pays où il existe véritablement un marché libre. Dans le monde en développement, on observe une tendance à réduire les subventions à la consommation ou à la production et à limiter l'intervention de l'Etat dans le commerce intérieur et extérieur tout en adoptant des taux de change plus réalistes.

18. Face à des excédents de viande, la CEE et d'autres pays d'Europe occidentale ont continué d'avoir recours à des mesures visant à stimuler les exportations, notamment de viande de boeuf. Tout en restant un gros exportateur net de bétail et de viande, la CEE importe depuis quelques années de plus en plus de viande de boeuf provenant des pays africains qui lui sont associés, en franchise ou à taux réduits. Dans le même temps, des quantités accrues de viande de boeuf de premier choix peuvent désormais entrer en franchise dans la CEE, ce qui profite principalement aux fournisseurs d'Amérique du Sud. Les contingents s'appliquant aux importations préférentielles de viande bovine de transformation et de bovins sur pied ont été réduits jusqu'en 1988, mais il y a eu une légère augmentation en 1989. Les Etats-Unis accordent, directement et indirectement, diverses aides aux exportateurs de bétail et de viande depuis le milieu des années 80 mais la part des exportations subventionnées dans le total des exportations américaines a beaucoup diminué en 1988. Le volume des importations de viande de boeuf autorisées par le Meat Import Act a été relevé jusqu'en 1988, même si des accords de limitation ont été négociés avec l'Australie et la Nouvelle-Zélande en 1987 et 1988; le volume des importations a été de nouveau abaissé en 1989. Au Japon, la réduction des prix de soutien de la viande de boeuf et de porc s'est accompagnée d'une

diminution des droits d'importation. Dans le cadre d'un processus de libéralisation, les restrictions quantitatives auxquelles sont assujetties les importations de viande de boeuf seront peu à peu éliminées et les droits de douane seront abaissés. A sa treizième session, en mars 1989, le Groupe intergouvernemental sur la viande a estimé que l'évolution de la politique japonaise représentait la contribution la plus importante à la libéralisation du marché international de la viande ces dernières années.

19. Dans le monde en développement, la République de Corée a continué à interdire l'importation de viande de porc et de volaille, mais a recommencé à acheter de la viande de boeuf. Le Gouvernement mexicain a continué à limiter les exportations de bovins sur pied et a autorisé un accroissement des importations de bétail et de viande, principalement en provenance des Etats-Unis, dans le cadre d'une politique visant à assurer un bon ravitaillement des villes à des prix déterminés. Les pays en développement ont à nouveau réduit leurs aides à l'exportation, essentiellement pour des raisons budgétaires. La Turquie est l'un des rares pays en développement à continuer à subventionner ses exportations de viande. L'Argentine et l'Uruguay ont progressivement supprimé la plupart des taxes auxquelles étaient assujetties leurs exportations de bétail et de viande afin que leurs producteurs ne soient pas trop pénalisés par le bas niveau des cours mondiaux.

20. Le secteur laitier a continué à bénéficier d'un soutien considérable dans la plupart des pays développés. Toutefois, l'Europe occidentale s'est employée à ajuster sa production de lait et de produits laitiers en fonction des débouchés rémunérateurs. Les quantités de lait de vache collectées par les laiteries de la CEE en 1988 ont été inférieures de près de 10 pour cent à celles de 1983, année qui a précédé l'introduction des quotas. La production a aussi continué à diminuer dans la plupart des autres pays d'Europe occidentale. En revanche, le Canada a légèrement relevé ses quotas et réduit les pénalités appliquées en cas de dépassement. Au Japon, le contingent de lait industriel pour lequel il existe un prix garanti à la production a été relevé en 1988/89, mais le prix garanti a été abaissé, et il l'a été une nouvelle fois en 1989/90. Aux Etats-Unis, seul pays développé à économie de marché de l'hémisphère Nord à ne pas avoir de quotas laitiers, la production a été en hausse en 1988, malgré une nouvelle réduction du prix de soutien et malgré les effets de la sécheresse sur les approvisionnements en aliments pour animaux et sur leur prix.

21. La réduction continue de la production et des stocks mondiaux s'est soldée par une hausse accélérée des prix du lait écrémé en poudre sur le marché international. Les prix intérieurs ont eux aussi augmenté dans la CEE et aux Etats-Unis. Même ainsi, à partir du milieu de 1988, les Etats-Unis ont pu exporter du lait écrémé en poudre sans subvention et la CEE a réduit de près de moitié ses restitutions à l'exportation. A la fin de 1988, les cours mondiaux du lait écrémé en poudre étaient bien supérieurs au prix minimal d'exportation du GATT, relevé deux fois en 1988. Les cours d'autres produits laitiers et les prix minimaux fixés pour ces produits dans le cadre de l'Arrangement international du GATT ont également augmenté. Cependant, en 1988, les échanges internationaux de beurre et de beurre fondu liquide ont continué à prendre en grande partie la forme de transactions à prix réduits et d'aide alimentaire. Dans la CEE, le quota - 97 millions de tonnes - est resté très supérieur au volume des ventes non subventionnées de lait et de produits laitiers effectuées sur le marché intérieur et à l'étranger (en moyenne, entre 70 et 75 millions d'équivalent lait ces dernières années), d'où l'écoulement de quantités considérables à des prix subventionnés sur les marchés intérieurs et extérieurs.

Ligne d'orientation 8

"Tous les pays devraient faire le maximum d'efforts et adopter des mesures appropriées pour accroître la stabilité des marchés mondiaux des produits agricoles à des prix rémunérateurs pour les producteurs et équitables pour les consommateurs, en ayant recours dans les cas appropriés à des accords internationaux sur les produits. A cet égard, la communauté internationale devrait prendre des mesures pour assurer aux pays importateurs, en particulier aux pays à faible revenu, l'accès aux approvisionnements de produits alimentaires à des conditions raisonnables, surtout en période de pénurie mondiale."

22. Les années 80 ont été une période particulièrement défavorable pour la négociation d'accords internationaux de produit visant à stabiliser les marchés agricoles mondiaux. Les cours mondiaux des produits agricoles, même si, dernièrement, ils ont en général été orientés à la hausse, notamment sous l'effet de la grave sécheresse qui a frappé l'Amérique du Nord et des programmes d'ajustement de l'offre appliqués dans les pays développés, ont globalement été, en 1988, inférieurs de 10 pour cent, en valeur nominale, à leur niveau de 1980. Les prix de plusieurs grands produits tropicaux (par exemple, café, cacao, thé) principalement exportés par des pays en développement ont beaucoup baissé ces deux dernières années à cause de lourds excédents. Les cours internationaux de nombreux produits sont, à long terme, orientés à la baisse et ils sont en outre très instables, d'où la difficulté pour les producteurs et les consommateurs de s'entendre sur la fourchette de prix que devrait défendre un accord international de produit. Par ailleurs, le principe même de recourir à de tels accords pour stabiliser les marchés est désormais contesté, notamment dans certains pays développés, la formule consistant à laisser fonctionner plus librement les marchés internationaux des produits étant jugé préférable. Les négociations sur l'agriculture qui se déroulent actuellement au GATT dans le cadre du Cycle d'Uruguay ont par ailleurs pour objectif de mettre en place un système de commerce agricole axé sur le marché, ce qui suppose une réduction de l'intervention de l'Etat. Il n'est donc pas surprenant qu'aucun nouvel accord international de produit comportant des clauses de stabilisation du marché n'ait été négocié ces deux dernières années. En outre, l'application de certains des accords en vigueur a donné lieu à beaucoup de tensions et de discordes.

23. L'Accord international sur le cacao, conclu en 1986 et entré en vigueur en janvier 1987, n'a pas eu d'impact sur les prix. Son stock régulateur a dû cesser d'intervenir en juin 1987, ses achats ayant atteint, au bout de six mois, le plafond de 75 000 tonnes. Après une brève reprise, les prix du cacao sont tombés au début de septembre 1987 à un niveau jamais vu depuis quatre ans et demi. Le Conseil international du cacao n'a pas réussi à relancer le mécanisme de soutien des prix prévu par l'Accord, et le stock régulateur n'a pu intervenir sur le marché. Pour lui permettre de recommencer à acheter, les producteurs et les consommateurs sont convenus en janvier 1988 d'abaisser les prix d'intervention mais les achats du stock régulateur, qui ont atteint le maximum de 250 000 tonnes en février 1988, ont eu peu d'effet sur les prix. En mars 1988, un Conseil extraordinaire de l'Organisation internationale du cacao n'a pas réussi à s'entendre sur un programme qui prévoyait que 120 000 tonnes de cacao supplémentaires seraient stockées par les pays d'origine au lieu d'être écoulées sur le marché. De nouvelles discussions ont eu lieu en septembre 1988 et en mars 1989 mais elles n'ont pas permis de parvenir à un accord sur les niveaux des prix de

soutien ni sur les mesures à prendre face à l'augmentation des arriérés dus au stock régulateur. Les cours du cacao sont ainsi tombés à un niveau très inférieur à la fourchette de prix devant être défendue par l'Accord. Ils se sont redressés à la fin de mai 1989 quand on a appris que les cacaoyers avaient été frappés par une maladie dans la région de Bahia (Brésil) et par la sécheresse en Afrique occidentale et notamment en Côte d'Ivoire mais sans qu'il y ait de changement fondamental de la situation du marché où l'offre demeure supérieure à la demande. L'Accord international sur le cacao n'expire qu'en septembre 1990 mais, à moins que les participants ne trouvent une solution aux problèmes actuels à leur prochaine réunion de septembre 1989, il restera pratiquement inopérant.

24. Les cours du café sont eux aussi restés sous pression en 1987 et 1988. En septembre 1987, producteurs et consommateurs ont décidé de rétablir des contingents d'exportation pour les deux dernières campagnes de l'Accord international sur le café de 1983 afin de ramener les prix à l'intérieur de la fourchette convenue, à savoir 120-140 cents la livre, avec des limites de sécurité de 115 et 145 cents. Le contingent global d'exportation, fixé à 58 millions de sacs (de 60 kg) pour 1987/88, a été ramené à 56 millions de sacs en octobre 1988 pour maintenir les prix au-dessus de 115 cents. Au premier trimestre de 1989, les prix sont tombés au-dessous de la barre de 120 cents et les quotas ont été réduits d'un million de sacs en février, d'un autre million en mars et de 1,5 million en avril. Les cours se sont stabilisés mais sont restés la plupart du temps inférieurs au niveau devant être défendu par l'Accord. Un certain nombre de consultations officielles ont eu lieu durant le premier semestre de 1989 entre grands pays producteurs et consommateurs membres de l'Accord afin d'élaborer un nouvel accord international sur le café qui remplacerait l'accord actuel devant expirer en septembre 1989. Différentes propositions destinées à éviter que les pays non membres paient le café moins cher que les membres de l'OIC - une des pierres d'achoppement de l'accord actuel - ont été envisagées, mais sans que l'on parvienne à une approche commune. A l'issue de nouvelles discussions qui ont eu lieu au début de juillet, les membres de l'OIC sont convenus de suspendre les contingents d'exportation, créant ainsi le premier marché libre du café depuis 1987. Ils ont par ailleurs décidé de prolonger l'accord international de deux ans, à compter du 30 septembre 1989, mais sans contingents d'exportation.

25. Le deuxième Accord international sur le caoutchouc naturel, conclu en 1987, est entré provisoirement en vigueur le 29 décembre 1988 après avoir été ratifié ou approuvé par le nombre requis de pays producteurs et de pays consommateurs. Ce nouvel accord quinquennal, prévoit un réexamen plus fréquent des prix et un ajustement semi-automatique de la fourchette et offre beaucoup plus de souplesse que le précédent. Son efficacité n'a pas encore pu être vérifiée car les conditions sont jusqu'ici restées favorables (demande en augmentation et meilleur équilibre structurel) mais on pense en général que, comme son prédécesseur, il réussira à stabiliser les prix du caoutchouc naturel. Les opérations du stock régulateur du premier accord se sont révélées très rentables et ont en outre atteint leur objectif principal: le stock a absorbé les excédents du début des années 80 et les a écoulés sur le marché quand l'offre est devenue peu abondante en septembre 1987. A sa réunion d'avril 1989, l'Organisation internationale du caoutchouc naturel a fixé la répartition entre ses membres du produit, estimé à 371 millions de dollars E.-U., de la vente par le stock régulateur de plus de 300 000 tonnes durant le premier accord.

26. L'Accord international sur le sucre conclu en 1987 est entré en vigueur en janvier 1988. Comme le précédent, il s'agit d'un accord purement administratif, qui ne comporte pas de mécanisme de régulation. Il est destiné à permettre à l'Organisation internationale du sucre et à ses services statistiques de continuer à fonctionner et surtout à servir de cadre à la préparation d'un éventuel nouvel accord assorti de clauses économiques.

27. L'Accord international sur le blé de 1986, qui comprend la Convention relative au commerce du blé et la Convention relative à l'aide alimentaire, est entré en vigueur en juillet 1986. La nouvelle convention sur le commerce du blé a, comme la précédente, une durée de cinq ans et ne contient pas non plus de clause de prix ou de stockage. La Convention relative à l'aide alimentaire de 1986 est en grande partie la même que la précédente. Il était prévu à l'origine qu'elle reste en vigueur jusqu'en juin 1989 mais il a récemment été décidé de la proroger de deux ans. Elle n'expirera donc qu'en juin 1991.

28. Le Conseil international des bois tropicaux, créé pour administrer l'Accord international sur les bois tropicaux, s'est réuni au Brésil et au Japon en 1988 et en Côte d'Ivoire en mai 1989. Plusieurs projets ont été entrepris (information et renseignements commerciaux, industries forestières, reboisement et aménagement des forêts). Certains négociants européens de bois tropicaux ont lancé l'idée d'une surtaxe sur les importations de bois tropicaux, qui serait acquittée par tous les pays consommateurs; les recettes seraient versées à un fonds spécial de l'Organisation internationale des bois tropicaux et serviraient à l'aménagement des forêts. Les pays producteurs ont réaffirmé que, pour maintenir les ressources en bois tropicaux, il faudrait des prix plus rémunérateurs.

29. L'Accord international sur le jute et les articles en jute conclu en 1982 devait expirer en janvier 1989 mais, à sa neuvième session, en novembre 1988, le Conseil de l'Organisation internationale du jute a décidé de le proroger de deux ans, c'est-à-dire jusqu'en janvier 1991, afin de permettre une renégociation. A sa onzième session (mars 1989), le Conseil a approuvé le texte du nouvel accord. Il a aussi décidé de demander à la CNUCED de convoquer une conférence internationale pour renégocier l'accord et a proposé que cette conférence commence le 30 octobre 1989.

30. Le Conseil international des produits laitiers et ses trois comités ont continué à suivre le fonctionnement de l'Arrangement international du GATT sur les produits laitiers et à évaluer la situation du marché. Les prix de pratiquement tous les produits laitiers, à commencer par ceux qui contiennent beaucoup de protéines, ont augmenté sur les marchés internationaux, de sorte que les prix minimums d'exportation ont de nouveau été relevés en 1988. Alors que les cours internationaux du lait en poudre sont restés supérieurs aux prix minimums tout au long de 1988, les Etats Membres ont continué à exporter beaucoup de beurre à des prix inférieurs au niveau minimum fixé par l'arrangement international à la suite de dérogations accordées pour les vieux stocks de beurre et sous réserve de certaines restrictions quantitatives. A sa session de mars 1989, le Conseil international des produits laitiers a noté qu'en général, les produits laitiers se vendaient bien sur tous les grands marchés et que les prix des produits visés par les protocoles de l'arrangement international étaient nettement supérieurs aux prix minimums convenus.

31. Le Conseil international de la viande a continué à suivre le fonctionnement de l'Arrangement du GATT relatif à la viande bovine. Le Conseil et son Groupe de l'analyse des marchés s'intéressent aussi de plus en plus aux marchés des autres viandes, ainsi qu'à certaines questions d'intérêt général pour les participants. Malheureusement, aucun progrès n'a encore été fait en ce qui concerne d'autres objectifs de l'Arrangement, notamment l'expansion et la libéralisation du commerce international.

32. En ce qui concerne les initiatives prises pour de nouveaux accords internationaux de produit, la CNUCED, à sa septième session (1987), a demandé à son secrétaire général de convoquer ou de reconvoquer des réunions spéciales pour différents produits qui ne font pas encore l'objet d'accords ou arrangements internationaux mais qui figurent sur la liste indicative de la résolution 93(IV) sur le Programme intégré pour les produits de base et de décider de l'action internationale nécessaire pour résoudre les problèmes que rencontrent ces produits. Un processus de consultations préliminaires a été lancé à la CNUCED. La Commission des produits de base de la CNUCED en examinera le moment venu les résultats.

33. Le fonctionnement des accords sans clauses économiques, qui visent à améliorer la structure du marché de tel ou tel produit a en partie souffert du manque de fonds pour des projets de recherche et développement. Il est donc particulièrement important que le deuxième compte du Fonds commun pour les produits de base (compte destiné à financer des mesures autres que le stockage) entre rapidement en action. Dans ce domaine, les choses ont un peu avancé. Conclu en juin 1980, l'Accord portant création du Fonds commun pour les produits de base ne pouvait entrer en vigueur qu'une fois ratifié par des pays apportant les deux tiers au moins du capital représenté par les contributions directes. Cette condition a été réunie en juillet 1988. Les représentants des 64 Etats qui avaient ratifié l'Accord avant septembre 1983 se sont réunis à New York et ont décidé que le Fonds commun entrerait officiellement en activité le jour même, à savoir le 19 juin 1989.

34. A sa première assemblée annuelle (juillet 1989), le Conseil des gouverneurs du Fonds commun a nommé le Directeur général du Fonds et a choisi Amsterdam comme siège. Il a par ailleurs élu 26 administrateurs, avec leurs suppléants, qui constitueront le Conseil d'administration du Fonds jusqu'à la deuxième assemblée annuelle du Conseil des gouverneurs. Cette assemblée devrait avoir lieu d'ici juillet 1990 et permettra d'élire deux autres administrateurs, et leurs suppléants, pour le reste de la période de deux ans. Le Conseil des gouverneurs a demandé au Conseil d'administration de lui présenter, à sa deuxième assemblée annuelle, des projets de textes concernant les questions d'organisation et notamment les règlements du Fonds, les accords régissant les relations avec divers organismes coopérants et les modalités de fonctionnement du premier compte et du deuxième compte.

35. Le premier compte du Fonds commun, qui doit contribuer au financement de dispositifs de stockage dans le cadre d'accords internationaux de produit, commencera à fonctionner quand des accords internationaux de produit comportant des mécanismes de stock régulateur choisiront de s'associer au Fonds. A l'heure actuelle, il existe deux accords de ce type (cacao et caoutchouc). Le deuxième compte, destiné à financer des mesures de développement propres à améliorer les structures des marchés et à rendre plus favorable à long terme la compétitivité des produits exportés par les pays en développement, peut entrer en activité dès que le Fonds commun est opérationnel.

36. La ligne d'orientation 8 demande aussi que des mesures soient prises "pour assurer aux pays importateurs, en particulier aux pays à faible revenu, l'accès aux approvisionnements de produits alimentaires à des conditions raisonnables, surtout en période de pénurie mondiale". La situation relativement tendue du marché mondial des céréales et la hausse des cours de ces produits en 1988/89 posent des problèmes à beaucoup de pays en développement à déficit vivrier, d'autant qu'ils ont déjà du mal à importer de quoi se nourrir à cause de leurs problèmes de balance des paiements découlant de l'alourdissement du poids de leur dette, de la faiblesse de la demande de plusieurs des produits primaires qu'ils exportent et d'autres difficultés économiques et financières. La hausse des cours, se soldera probablement par une augmentation d'environ 37 pour cent de la facture d'importation céréalière de ces pays en 1988/89. Le renchérissement des céréales entraînera par ailleurs une diminution des expéditions d'aide alimentaire car les allocations des principaux donateurs sont fixées en valeur et non en volume.

37. L'aide alimentaire en céréales devrait tomber en 1988/89 à 9,7 millions de tonnes, soit environ 3,6 millions de tonnes ou 25 pour cent de moins que l'année précédente et un niveau jamais vu depuis six ans, inférieur à l'objectif minimum de 10 millions de tonnes par an fixé par la Conférence mondiale de l'alimentation en 1974. L'aide alimentaire en céréales destinée aux pays à bas revenu et à déficit vivrier devrait accuser une forte baisse. Elle devrait représenter 83 pour cent environ du total de l'aide alimentaire en céréales mais 14 pour cent seulement des importations céréalières de ces pays, contre 20 pour cent en 1987/88.

38. Globalement, la situation de la Réserve alimentaire internationale d'urgence (RAIU) est également précaire. Au 31 décembre 1988, les contributions à la RAIU ne s'élevaient qu'à 463 000 tonnes de céréales, contre 644 520 tonnes à la même date de l'année précédente; en revanche, les contributions en produits autres que les céréales atteignaient 92 088 tonnes, soit plus que l'année précédente. Les retards avec lesquels les donateurs ont annoncé leurs contributions durant l'année et la demande croissante d'aide d'urgence, notamment pour des réfugiés de plus en plus nombreux, ont gravement érodé la capacité de la Réserve. Une assistance a été fournie en 1988 à une trentaine de pays victimes de catastrophes dues à la nature ou à l'action de l'homme, en partie en prélevant sur des contributions qui n'auraient dû être utilisées qu'en 1989. A sa quatre-vingt-quinzième session, en juin 1989, le Conseil a examiné le quatorzième rapport annuel du Comité des politiques et programmes d'aide alimentaire (CPA). Il a souligné qu'il faut renforcer la base de ressources de la RAIU et a indiqué qu'il attend avec intérêt les résultats de l'étude que le PAM entreprendra à ce sujet en coopération avec la FAO et qui sera présentée au CPA à sa vingt-neuvième session en 1990.

39. A sa quatorzième session, en avril 1989, le Comité de la sécurité alimentaire mondiale a recommandé que, "malgré les réductions des stocks excédentaires et la hausse des prix des denrées, les donateurs fassent tout leur possible pour maintenir au même niveau leurs livraisons d'aide alimentaire aux pays à bas revenu et aux autres pays à déficit alimentaire dans lesquels l'insuffisance de la production et les limitations financières qui freinent les importations provoqueraient, en l'absence d'aide, un recul brutal de la consommation par habitant". A sa quatre-vingt-quinzième session, en juin 1989, le Conseil a lui aussi invité les donateurs à "déployer tous leurs efforts pour poursuivre les livraisons d'aide alimentaire aux pays à faible revenu et aux autres pays à déficit vivrier".

Ligne d'orientation 12

"Afin de soutenir les mesures prises par les pays en développement en vue d'accroître substantiellement les investissements dans le secteur agricole, l'aide extérieure provenant de sources de financement tant bilatérales que multilatérales, doit être accrue dans des proportions notables afin d'atteindre rapidement le niveau des besoins annuels estimés (aux prix de 1975) à 8,3 milliards de dollars, dont 6,5 milliards à des conditions de faveur. Il ne faut pas oublier cependant que, selon la projection proposée par le Secrétariat de la FAO, l'assistance extérieure nécessaire pour ce secteur en 1990 atteindra 11 à 12,5 milliards de dollars (aux prix de 1975). Il faudrait concentrer davantage l'assistance bilatérale et multilatérale assortie de conditions de faveur sur les pays à faible revenu et les donateurs devraient engager des fonds suffisants pour faire face aux dépenses locales et devraient, chaque fois que possible, répondre favorablement aux demandes de participation financière aux dépenses de fonctionnement entraînées par l'exécution des projets de développement dans le secteur agricole."

40. L'aide extérieure fournie à l'agriculture fait partie de l'ensemble des apports et transferts de ressources aux pays en développement. Il convient donc de l'examiner en fonction de l'évolution de ces apports et transferts. Selon le rapport de 1988 du Président du CAD (Comité d'aide au développement), les apports nets de ressources aux pays en développement se sont élevés au total à 89 milliards de dollars en 1987 contre une moyenne annuelle de 124 milliards en 1979-81, soit une baisse de 28 pour cent à prix courants et de près de moitié (47 pour cent) aux prix et taux de change de 1986. Les apports nets de ressources, tels que définis par le CAD, comprennent les dons, l'assistance technique, l'aide alimentaire et les investissements directs ainsi que les versements effectués au titre de prêts, moins les remboursements du principal effectués au titre d'emprunts antérieurs. Le paiement des intérêts n'est pas compris. Or, selon la Banque mondiale, les pays en développement ont versé, rien que sur leur dette à long terme, 54 milliards de dollars d'intérêts en 1987. De ce fait, il y a eu en 1987 un transfert net de 38,1 milliards de dollars au détriment des pays en développement sur leur dette à long terme (décaissements moins paiement des intérêts et remboursement du principal). Selon des estimations provisoires, ce transfert net aurait été de 43 milliards de dollars en 1988⁴. A l'heure actuelle, le Financement public du développement (FPD)⁵, tous secteurs confondus, représente plus des deux tiers des apports nets de ressources aux pays en développement, contre guère plus du tiers au début des années 80, ce qui tient en partie à la forte contraction des apports privés (principalement crédits à l'exportation et prêts bancaires).

4 Sources: OCDE, Coopération pour le développement: Rapport de 1988, Paris 1988, et Banque mondiale, Tableaux de la dette internationale 1988-89, Washington, (Etats-Unis), 1988.

5 Le FPD est la somme de tous les apports nets des organismes publics bilatéraux et multilatéraux dont le principal objectif est de promouvoir le progrès économique et social des pays en développement.

41. Faute de données, il est impossible d'établir un tableau complet des apports de ressources (publiques et privées) à l'agriculture. Toutefois, on dispose de données assez complètes sur le FPD. Elles montrent que la part de l'agriculture dans les décaissements a beaucoup augmenté dans les années 70, lorsque l'on a décidé de donner plus de priorité à ce secteur. Elle est ainsi passée de 13 pour cent en 1975 à environ un cinquième du FPD total en 1982 et est restée à ce niveau jusqu'à présent. L'évolution est analogue en ce qui concerne la part de l'agriculture dans les décaissements d'Aide publique au développement (l'APD est la partie du FPD qui s'assortit de conditions de faveur, c'est-à-dire les dons et les prêts comportant un élément de libéralité au moins égal à 25 pour cent. En 1987, l'APD a représenté les quatre cinquièmes du FPD)⁶.

42. L'objectif fixé dans la ligne d'orientation pour l'aide extérieure s'entend des engagements publics en faveur de l'agriculture, au sens étroit (voir note du Tableau 12.1). En 1987, ces engagements se sont élevés à 9,8 milliards de dollars à prix courants (Tableau 12.1). Mis à part l'année 1986, qui peut être considérée comme exceptionnelle, jamais les engagements n'avaient atteint un niveau aussi élevé à prix courants. En revanche, à prix constants, et du fait notamment de la forte dépréciation du dollar depuis 1985, ils sont tombés à un niveau jamais vu depuis 1981. Il en va de même des engagements en faveur de l'agriculture au sens large (13,4 milliards de dollars en 1987, à prix courants) qui, en valeur réelle, sont tombés à un niveau sans précédent depuis 1980. Les données provisoires dont on dispose pour les prêts multilatéraux en 1988 montrent que les engagements de source multilatérale en faveur de l'agriculture ont encore diminué; cela est vrai notamment des prêts non assortis de conditions de faveur.

43. L'objectif fixé dans la ligne d'orientation est de 8,3 milliards de dollars aux prix de 1975, ce qui représenterait 15,3 milliards de dollars aux prix de 1987. Les engagements de 1987 - 9,8 milliards de dollars à prix courants - sont donc inférieurs de 35 pour cent à l'objectif. La croissance des engagements publics d'aide à l'agriculture, en valeur réelle, a été, en moyenne, de 6,2 pour cent par an entre 1974 et 1987. Elle a toutefois peu à peu ralenti, tombant de 11,6 pour cent par an en 1974-80 à 2,9 pour cent en 1981-87. Si cette tendance persiste, il faudra plusieurs années pour atteindre l'objectif fixé par la ligne d'orientation, sans même parler des 11-12,5 milliards de dollars, (aux prix de 1975), jugés nécessaires pour répondre aux besoins en 1990.

6 Les données relatives à l'APD (et au FPD) dans le secteur agricole exclut l'aide alimentaire qui, en valeur, représente depuis dix ans entre huit et onze pour cent de l'APD annuelle des membres du Comité d'aide au développement.

7 On utilise traditionnellement les engagements et non les décaissements pour suivre les progrès accomplis dans la réalisation des objectifs de cette ligne d'orientation parce que, jusqu'à une date très récente, on manquait de données à jour et détaillées sur les décaissements.

Tableau 12.1

Engagements publics d'aide extérieure à l'agriculture des pays en
développement, avec et sans conditions de faveur

	Moyenne sur trois ans			Chiffres annuels		
	1974/76	1979/81	1984/86 <u>3/</u>	1985 <u>3/</u>	1986 <u>3/</u>	1987 <u>3/</u>
..... en milliards de dollars E.-U.						
<u>Aide à l'agriculture</u> (sens étroit) <u>1/</u>						
Total (prix courants)	2,8	7,1	9,1	7,9	10,9	9,8
Total (prix de 1975) <u>2/</u>	2,9	4,7	6,2	5,8	6,7	5,3
Pourcentage de l'aide assortie de conditions de faveur	66	71	62	72	51	73
<u>Aide à l'agriculture</u> (sens large) <u>1/</u>						
Total (prix courants)	5,0	11,0	12,4	11,7	14,4	13,4
Total (prix de 1975) <u>2/</u>	5,2	7,3	8,5	8,6	8,8	7,3
Pourcentage de l'aide assortie de conditions de faveur	65	71	64	68	56	70

1/ L'agriculture au sens étroit comprend, selon la définition de l'OCDE, la production agricole et les pêches. L'agriculture au sens large comprend également les activités suivantes: sylviculture, fabrication des moyens de production, agro-industries, infrastructures rurales, développement rural, développement régional et aménagement des bassins hydrographiques. L'aide alimentaire n'est pas comprise, pas plus que l'assistance fournie par les pays du CAEM ainsi que par un petit nombre d'autres pays et organismes.

2/ Déflateur utilisé: indice des Nations Unies de la valeur unitaire des exportations d'articles manufacturés.

3/ Y compris quelques estimations pour l'assistance bilatérale en 1985, 1986 et 1987.

44. Il s'écoule beaucoup de temps entre les engagements et les décaissements et, parfois, des engagements sont annulés. Les données dont on dispose montrent que, en moyenne, un cinquième de l'engagement est en principe décaissé la première année et environ la moitié avant la fin de la quatrième année qui suit l'engagement.⁸ Il faut en général encore huit ou neuf ans avant que le reste soit versé. En conséquence, la valeur réelle des décaissements d'aide extérieure d'une année donnée dépend des engagements des dix à quinze années précédentes et de l'évolution du pouvoir d'achat de la valeur nominale des prêts.

45. On ne dispose de données sur les décaissements en faveur de l'agriculture au sens large que jusqu'en 1986. Elles montrent que la moyenne annuelle des décaissements en 1984/86 a été de 10,8 milliards de dollars à prix courants, soit 13 pour cent de moins que la moyenne annuelle des engagements durant la même période (12,4 milliards de dollars) (Tableau 12.1). Les données relatives aux décaissements en faveur de l'agriculture au sens étroit font apparaître à peu près la même différence en pourcentage entre les engagements et les décaissements. A supposer que l'on considère que l'objectif fixé dans la ligne d'orientation se rapporte aux décaissements et non aux engagements, l'écart entre cet objectif et la réalité serait ainsi supérieur aux 35 pour cent indiqués plus haut.

46. La ligne d'orientation indique que 6,5 milliards de dollars, soit 78 pour cent de l'objectif total de 8,3 milliards de dollars (les deux chiffres s'entendant aux prix 1975), doivent s'assortir de conditions de faveur, c'est-à-dire être fournis sous forme de dons ou de prêts comportant un élément de libéralité d'au moins 25 pour cent. En 1987, les engagements assortis de conditions de faveur se sont élevés à 7,2 milliards de dollars, soit 73 pour cent du total des engagements en faveur de l'agriculture au sens étroit. Ce pourcentage est resté relativement constant pendant la plupart des années, se maintenant entre 67 et 73 pour cent. En 1986, l'aide bilatérale (dont la quasi-totalité s'assortit de conditions de faveur) et l'assistance multilatérale ont atteint des niveaux records mais la part des engagements assortis de conditions de faveur est tombée à un niveau jamais vu à cause du pourcentage exceptionnellement faible (31 pour cent) des prêts à des conditions de faveur dans l'aide multilatérale. Les données relatives à 1987 et les données provisoires dont on dispose pour 1988 montrent que les prêts multilatéraux assortis de conditions de faveur ont depuis beaucoup augmenté grâce, notamment, à la forte progression des crédits de l'IDA en faveur de l'agriculture (de 900 millions de dollars en 1986 à 1,4 milliard en 1987 et 1,8 milliard en 1988).

47. On notera que l'élément de libéralité de l'aide à l'agriculture à des conditions de faveur est très élevée: 61 pour cent en 1986, soit nettement plus que les 25 pour cent nécessaires pour que les prêts soient considérés comme une aide. On peut considérer que cela compense en partie le fait que l'objectif fixé pour l'aide à des conditions de faveur à l'agriculture n'a pas été atteint.

48. Les données sur l'aide extérieure en faveur de l'agriculture (au sens large) par origine (aide bilatérale et aide multilatérale) montrent que la part de l'aide bilatérale est restée comprise entre 40 et 45 pour cent la plupart des années. Elle est tombée en 1986 à 39 pour cent bien que l'aide bilatérale, en valeur absolue, ait atteint un niveau record. L'assistance

⁸ Cette question est examinée plus en détail dans le document de la FAO intitulé: Aide extérieure à l'agriculture: tendances, politiques et impact (1989).

multilatérale a en effet augmenté encore plus. Cette augmentation tient à la forte progression en 1986 des engagements de prêts de la Banque mondiale (qui ont presque doublé pour atteindre 4,6 milliards de dollars), principalement au profit de l'Amérique latine. Les engagements de fonds de la Banque mondiale en faveur de l'agriculture sont tombés à 2,6 milliards de dollars en 1987, et, selon des données provisoires, à 2,2 milliards de dollars en 1988. Par suite de l'augmentation récente (avril 1988) de son capital autorisé, on peut toutefois s'attendre à ce que la Banque mondiale accroisse substantiellement ses prêts, ce qui pourrait avoir des effets positifs sur les prêts à l'agriculture.

49. Les données sur la ventilation, par bénéficiaire, de l'aide extérieure en faveur de l'agriculture sont incomplètes et ne portent en outre que sur l'aide financière. On sait néanmoins quelle proportion va aux différents groupes de pays et combien chacune reçoit par tête. En 1987, la part des pays à bas revenu et à déficit vivrier (soit tous les pays ayant accès aux crédits de l'IDA, à savoir, les pays à bas revenu et les pays les moins avancés, exception faite des pays exportateurs nets de céréales) dans les engagements d'aide financière en faveur des pays en développement a été de 63 pour cent, contre 60 pour cent en 1974/76, 65 pour cent en 1979/81 et 58 pour cent en 1984/86. Leur part dans les engagements à des conditions de faveur a été plus élevée mais a suivi la même évolution (Tableau 12.2). Le recul observé en 1984/86 est principalement imputable à un changement de la liste des pays inclus dans le groupe des pays à bas revenu et à déficit vivrier (voir note du Tableau 12.2). Par habitant, on observe ces dernières années une redistribution très nette de l'aide extérieure au profit des pays à bas revenu et à déficit vivrier. Du point de vue régional, on note une nette augmentation des allocations aux pays africains en développement, à la suite notamment du lancement du Programme d'action des Nations Unies pour le redressement économique et le développement de l'Afrique.

50. Les tendances de l'aide au développement (tous secteurs confondus) font apparaître que les modalités de l'aide sont plus souples, ce qui devrait la rendre plus efficace. On observe notamment que l'aide aux programmes (à l'heure actuelle, plus de 18 pour cent des décaissements bilatéraux) progresse aux dépens de l'aide aux projets et que la part de l'aide liée diminue. Elle est tombée de 63 pour cent de l'APD totale du CAD en 1972 à 53 pour cent en 1982/83 (après quoi, elle est remontée à 55 pour cent en 1985/86). Des études des coûts de l'aide liée donnent à penser que cette formule réduit d'environ 15 à 20 pour cent la valeur des prêts en faveur du développement et on estime qu'elle n'a probablement pas d'avantage macro-économique important pour les donateurs. Le manque de fonds pour financer les dépenses locales et récurrentes des projets de développement nuit souvent aussi à l'efficacité de l'aide extérieure. Bien que le Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE ait adopté en 1979 des Lignes directrices pour le financement des dépenses locales et récurrentes, les données montrent que le financement des dépenses locales est tombé de 7,9 pour cent de l'APD bilatérale (CAD) en 1982/83 à 4,4 pour cent en 1985/86. Cela est particulièrement plus grave pour les projets agricoles compte tenu de l'importance des dépenses récurrentes et de l'utilisation d'intrants locaux dans la plupart de ces projets.

Engagements publics d'aide extérieure en faveur de l'agriculture (sens large)
par source, bénéficiaire et type d'aide

Moyenne sur trois ans

	1974/76	1979/81	1984/86 1/	1987 1/	1988 1/
	Aide à des condi- tions de faveur	Aide à des condi- tions de faveur	Aide à des condi- tions de faveur	Aide à des condi- tions de faveur	Aide à des condi- tions de faveur
Total	Total	Total	Total	Total	Total
..... en millions de dollars (prix courants)					
Toutes sources	5 000	10 974	12 449	13 394	...
Bilatérales 2/	2 190	4 683	5 187	5 630	...
Multilatérales 3/	2 810	6 291	7 262	7 764	3 811

En faveur des pays en développement 4/

Pays à bas revenu et à déficit vivrier 5/	2 233	5 855	4 778	3 931	7 159
(en \$ par habitant)	(0,96)	(2,27)	(1,86)	(1,40)	(2,50)
(en \$ par habitant, Chine exclue)	(1,49)	(3,69)	(3,00)	(2,30)	(4,00)
Autres pays en développement	1 515	3 175	4 169	1 686	4 164
(en \$ par habitant)	(2,54)	(4,70)	(2,10)	(0,90)	(2,10)

1/ Chiffres préliminaires ou partiellement estimés.

2/ CAD/CEE, OPEP.

3/ Banque mondiale, Banques régionales de développement (BID, BRAsD), BAFD/FAFD), FIDA, OPEP (BADEA, FADES, BISD, Fonds spécial pour le développement international), PNUD, FAO, (Fonds fiduciaires/PCT) et GCPRAI.

4/ Aide financière seulement, à l'exclusion des dons d'assistance technique, qui ont représenté 15 pour cent du total en 1984/86 (et dont on ne connaît pas la ventilation par bénéficiaire). Sont également exclues l'assistance aux pays non classés parmi les pays en développement ainsi que la part de l'aide financière bilatérale pour laquelle la ventilation par pays bénéficiaire n'est pas connue.

5/ Soixante-cinq pays à déficit vivrier ayant en 1983 un revenu par habitant inférieur à 790 dollars (chiffre fixé par la Banque mondiale pour déterminer les conditions d'accès à l'aide de l'IDA). Pour 1984-87, 69 pays à déficit vivrier où le revenu par habitant était inférieur à 940 dollars en 1987. La nouvelle liste ne comprend pas, à la différence de la précédente, le Malawi, le Népal et le Pakistan, qui ont été en moyenne exportateurs nets de céréales durant la période 1983/84-1987/88, mais inclut le Botswana, le Congo, le Swaziland, la République dominicaine, le Guatemala, le Nicaragua et Tuvalu.