

ORGANISATION MONDIALE DU COMMERCE

G/AG/16
4 juillet 2003

(03-3577)

Comité de l'agriculture

COMITÉ DE L'AGRICULTURE (RÉUNIONS ORDINAIRES) QUESTIONS LIÉES À LA MISE EN ŒUVRE

Rapport du Comité de l'agriculture au Conseil général

Le présent rapport porte sur le suivi que le Comité de l'agriculture a donné aux questions liées à la mise en œuvre pertinentes qui sont mentionnées dans la Décision adoptée le 14 novembre 2001 par la Conférence ministérielle de Doha sur les questions et préoccupations liées à la mise en œuvre (WT/MIN(01)/17, paragraphe 2). Le rapport a été adopté à la réunion du Comité qui s'est tenue le 30 juin 2003.

A. ARTICLE 10:2 DE L'ACCORD SUR L'AGRICULTURE: ÉLABORATION DE DISCIPLINES CONVENUES AU NIVEAU INTERNATIONAL POUR RÉGIR L'OCTROI DE CRÉDITS À L'EXPORTATION, DE GARANTIES DE CRÉDIT À L'EXPORTATION OU DE PROGRAMMES D'ASSURANCE, COMPTE TENU DU PARAGRAPHE 4 DE LA DÉCISION DE MARRAKECH SUR LES PAYS EN DÉVELOPPEMENT IMPORTATEURS NETS DE PRODUITS ALIMENTAIRES

1. Les recommandations pertinentes faites par le Comité concernant la question de la mise en œuvre de l'article 10:2 de l'Accord sur l'agriculture et qui ont été approuvées par la Conférence ministérielle de Doha se lisent ainsi (G/AG/11, chapitre A):

"À la lumière de leurs échanges de vues et de leurs consultations informelles sur cette question, les Membres sont convenus et recommandent que les travaux aux réunions ordinaires du Comité de l'agriculture de l'OMC concernant l'élaboration de disciplines en application de l'article 10:2 et des dispositions y relatives de la Décision de Marrakech sur les pays en développement importateurs nets de produits alimentaires devraient se poursuivre conformément aux points convenus généraux ci-après:

- a) les travaux aux réunions ordinaires du Comité se concentreraient sur la mise en œuvre de l'article 10:2 et sur les disciplines qui y sont prévues, alors que les négociations de la Session extraordinaire porteraient principalement sur les propositions présentées ou devant être présentées au sujet des pratiques en matière de crédits à l'exportation;
- b) sans préjudice des autres travaux à entreprendre aux réunions ordinaires du Comité, ainsi qu'il est prévu à l'alinéa a) ci-dessus, au cas où un Accord sectoriel sur les crédits à l'exportation des produits agricoles serait conclu à l'OCDE, le Comité, ainsi qu'il est envisagé dans le rapport du Comité de l'agriculture à la Réunion ministérielle de Singapour de l'OMC (G/L/131, paragraphe 11), examinerait de quelle manière un tel accord pourrait être multilatéralisé dans le cadre de l'Accord sur l'agriculture et de quelle manière les dispositions du paragraphe 4 de la Décision de Marrakech sur les

pays en développement importateurs nets de produits alimentaires ont été prises en compte;

- c) le Comité de l'agriculture présenterait au Conseil général un rapport sur cette question après sa réunion ordinaire de septembre 2002."

2. Le Comité de l'agriculture a poursuivi ses travaux sur la mise en œuvre de l'article 10:2 et les dispositions y relatives de la Décision de Marrakech sur les pays en développement importateurs nets de produits alimentaires sur la base de la recommandation qui précède. À la suite de la réunion ordinaire du Comité de mars 2002, une réunion informelle de type séminaire a été organisée, avec pour objectif général de donner l'occasion aux Membres, notamment aux pays en développement Membres et aux représentants de leurs administrations centrales, de se familiariser davantage avec les principes de base dans le domaine des crédits à l'exportation, des garanties de crédit à l'exportation ou des programmes d'assurance ainsi qu'avec l'élaboration de disciplines internationales.

3. À l'issue d'un débat que le Comité a eu à ce sujet à sa réunion de juin 2002, les Membres ont été invités à répondre à un questionnaire afin de fournir au Comité des renseignements plus détaillés sur les programmes de garantie de crédit à l'exportation. Les réponses au questionnaire qui ont été communiquées à ce jour ont été distribuées sous forme de document du Comité de l'agriculture (G/AG/W/56 et Add.1).

4. La mise en œuvre de l'article 10:2 de l'Accord sur l'agriculture et des dispositions y relatives de la Décision de Marrakech sur les pays en développement importateurs nets de produits alimentaires figurait à l'ordre du jour de la réunion de décembre 2001 et des réunions de 2002 et 2003 et le Comité continuera à ses réunions ultérieures à suivre cette question conformément à la recommandation approuvée par la Conférence ministérielle de Doha.

B. EXAMEN DES MOYENS POSSIBLES D'AMÉLIORER L'EFFICACITÉ DE LA MISE EN ŒUVRE DE LA DÉCISION SUR LES MESURES CONCERNANT LES EFFETS NÉGATIFS POSSIBLES DU PROGRAMME DE RÉFORME SUR LES PAYS LES MOINS AVANCÉS ET LES PAYS EN DÉVELOPPEMENT IMPORTATEURS NETS DE PRODUITS ALIMENTAIRES

I. Aide alimentaire (paragraphe 3 i) et ii) de la Décision de Marrakech sur les pays en développement importateurs nets de produits alimentaires)

5. Les recommandations du Comité au sujet de l'aide alimentaire dans le cadre de la Décision de Marrakech sur les pays en développement importateurs nets de produits alimentaires, qui ont été approuvées par la Conférence ministérielle de Doha, se lisent ainsi (voir la section B-I du document G/AG/11):

- "a) des dispositions devraient être prises sans tarder par les donateurs dans le cadre de la Convention de 1999 relative à l'aide alimentaire (qui, à moins qu'elle ne soit prorogée, avec ou sans décision concernant sa renégociation, devrait arriver à expiration le 30 juin 2002) et du Programme alimentaire mondial des Nations Unies pour réexaminer leurs contributions d'aide alimentaire, en vue de mieux recenser et satisfaire les besoins en aide alimentaire des pays les moins avancés et des pays en développement importateurs nets de produits alimentaires Membres de l'OMC;
- b) dans le cadre de leurs politiques, lois, programmes et engagements en matière d'aide alimentaire, les Membres de l'OMC qui sont donateurs prendront les mesures appropriées visant à faire en sorte: i) que, dans la plus large mesure possible, le niveau de leur aide alimentaire aux pays en développement soit maintenu dans les périodes au cours desquelles les tendances des cours mondiaux des produits

alimentaires de base sont à la hausse; et ii) que toute l'aide alimentaire destinée aux pays les moins avancés soit fournie intégralement à titre de don et, dans la mesure du possible, aux pays en développement importateurs nets de produits alimentaires Membres de l'OMC également."

6. Concernant la recommandation visée au paragraphe 5 a) ci-dessus, il convient de noter que la Convention de 1999 relative à l'aide alimentaire, prorogée en 2002, arrivera à expiration le 30 juin 2003, à moins qu'elle ne soit à nouveau prorogée. À la réunion du Comité de l'aide alimentaire en décembre 2002, un accord de principe a été conclu pour une prorogation de deux ans à compter du 1^{er} juillet 2003. ***La nouvelle prorogation de la Convention jusqu'au 30 juin 2005 a été arrêtée par le Comité de l'aide alimentaire à sa session du 23 juin 2003.***

7. En ce qui concerne la recommandation figurant au paragraphe 5 b) ci-dessus, il a été estimé que les notifications de la série NF présentées par les Membres de l'OMC qui sont donateurs d'aide alimentaire constituent un moyen adéquat d'informer le Comité concernant la manière dont il est tenu compte de cette recommandation dans le cadre des politiques, lois, programmes et engagements des donateurs en matière d'aide alimentaire. Pour le Comité, il est entendu que le suivi de la recommandation concernant l'aide alimentaire fera l'objet d'un examen particulier de la part du Comité de l'agriculture à ses réunions de novembre dans le cadre de l'exercice annuel de surveillance de la suite donnée à la Décision de Marrakech sur les pays en développement importateurs nets de produits alimentaires et que les Membres donateurs d'aide alimentaire qui sont concernés présenteront des notifications NF actualisées à cette fin.

II. Assistance technique et financière dans le contexte de programmes d'aide visant à améliorer la productivité et l'infrastructure agricoles (paragraphe 3 iii) de la Décision de Marrakech sur les pays en développement importateurs nets de produits alimentaires)

8. À la Conférence ministérielle de Doha, les recommandations du Comité concernant l'assistance technique et financière dans le contexte de programmes d'aide visant à améliorer la productivité et l'infrastructure agricoles ont été approuvées dans les termes suivants (voir la section B-II du document G/AG/11):

- "a) les pays développés Membres de l'OMC devraient continuer à prendre pleinement et favorablement en considération, dans le contexte de leurs programmes d'aide, les demandes d'assistance technique et financière des pays les moins avancés et des pays en développement importateurs nets de produits alimentaires pour leur permettre d'améliorer leur productivité et leur infrastructure agricoles;
- b) à l'appui de la priorité accordée par les pays les moins avancés et les pays en développement importateurs nets de produits alimentaires au renforcement de leur productivité et de leur infrastructure agricoles, le Conseil général de l'OMC devrait inviter d'autres organisations internationales compétentes s'occupant de développement, y compris la Banque mondiale, la FAO, le FIDA, le PNUD et les banques régionales de développement, à accroître leur assistance technique et financière aux pays les moins avancés et aux pays en développement importateurs nets de produits alimentaires et à en élargir l'accès, à des conditions et selon des modalités qui favorisent la meilleure utilisation de ces facilités et ressources, afin d'améliorer la productivité et l'infrastructure agricoles de ces pays dans le cadre des facilités et programmes existants, ainsi que dans le cadre des facilités et programmes qui pourront être mis en place."

9. En ce qui concerne la recommandation figurant au paragraphe 8 a) ci-dessus, il a été estimé que les notifications de la série NF présentées par les Membres de l'OMC qui sont des prestataires d'assistance technique et financière constituent un moyen adéquat d'informer le Comité concernant la manière dont il est tenu compte de cette recommandation dans le contexte de leurs programmes d'aide. Pour le Comité, il est entendu que le suivi des recommandations concernant l'assistance technique et financière fera l'objet d'un examen particulier de la part du Comité de l'agriculture à sa réunion de novembre, dans le cadre de l'exercice annuel de surveillance de la suite donnée à la Décision de Marrakech sur les pays en développement importateurs nets de produits alimentaires, et que les Membres donateurs concernés présenteront des notifications NF actualisées à cette fin.

10. Conformément à la recommandation figurant au paragraphe 8 b) ci-dessus, le Président du Conseil général a rappelé, dans des lettres qu'il a adressées aux chefs respectifs des organisations internationales concernées, dont la plupart étaient représentées en qualité d'observateurs à la Conférence ministérielle de Doha, la recommandation en question. Au vu de l'importance que les Membres de l'OMC attachent à cette question, le Président a invité les organisations internationales concernées à informer le Comité de l'agriculture de l'issue des débats et des initiatives menés à cet égard dans le cadre de leurs programmes. Les réponses qui ont été reçues de la Banque africaine de développement, de la Banque européenne d'investissement, de la FAO et de la Banque mondiale ont été distribuées dans les documents G/AG/W/57 et G/AG/W/57/Add.1.

III. Financement de niveaux normaux d'importations commerciales de produits alimentaires de base (paragraphe 4 et 5 de la Décision de Marrakech sur les pays en développement importateurs nets de produits alimentaires)

11. Les recommandations du Comité ayant trait aux difficultés de financement des importations de produits alimentaires de base dans le cadre de la Décision de Marrakech sur les pays en développement importateurs nets de produits alimentaires qui ont été approuvées par la Conférence ministérielle de Doha se lisent ainsi (voir la section B-III du document G/AG/11):

- "a) les dispositions du paragraphe 4 de la Décision ministérielle de Marrakech qui prévoient un traitement différencié en faveur des pays les moins avancés et des pays en développement importateurs nets de produits alimentaires Membres de l'OMC, seront pleinement prises en compte dans tout accord à négocier au sujet de disciplines relatives aux crédits à l'exportation de produits agricoles en application de l'article 10:2 de l'Accord sur l'agriculture;
- b) un groupe spécial interinstitutions composé d'experts en matière de financement et de produits de base devrait être établi, avec la participation demandée de la Banque mondiale, du FMI, de la FAO, du Conseil international des céréales et de la CNUCED, afin d'étudier les moyens d'améliorer l'accès des pays les moins avancés et des pays en développement importateurs nets de produits alimentaires Membres de l'OMC aux programmes et facilités multilatéraux visant à faire face aux difficultés à court terme de financement de niveaux normaux d'importations commerciales de produits alimentaires de base, ainsi que sur le principe et la faisabilité de la proposition concernant la création d'un fonds autorenouvelable qui figure dans les documents G/AG/W/49 et Add.1 et Corr.1. Le mandat détaillé, fondé sur la Décision de Marrakech sur les pays en développement importateurs nets de produits alimentaires, devrait être soumis pour approbation au Conseil général par le Vice-Président du Comité de l'agriculture de l'OMC pour le 31 décembre 2001 au plus tard, après qu'il aurait été procédé à des consultations avec les Membres. Le groupe interinstitutions présentera ses recommandations au Conseil général pour le 30 juin 2002 au plus tard."

12. En ce qui concerne la recommandation figurant au paragraphe 11 a) ci-dessus, il est entendu que dans le cadre des travaux du Comité visant à élaborer des disciplines concernant les crédits à l'exportation, les garanties de crédit à l'exportation ou les programmes d'assurance, un traitement spécial et différencié en faveur des PMA et des pays en développement importateurs nets de produits alimentaires (PDINPA) Membres de l'OMC sera pris en compte (voir le chapitre A ci-dessus).

13. À la suite de la création du Groupe interinstitutions sur les difficultés à court terme à financer des niveaux normaux d'importations commerciales de produits alimentaires de base conformément à la recommandation figurant au paragraphe 11 b) ci-dessus, le Comité a adopté, à sa réunion de décembre 2001, le mandat détaillé du Groupe interinstitutions, qui a été approuvé par le Conseil général (voir le document G/AG/12). Le 28 juin 2002, le Groupe interinstitutions a présenté son rapport au Conseil général, y compris un certain nombre de recommandations spécifiques (paragraphe 168 du document WT/GC/62-G/AG/13).

14. À sa réunion du 15 octobre 2002, le Conseil général a approuvé les recommandations figurant au paragraphe 168 du rapport du Groupe interinstitutions (voir l'annexe 1 du présent rapport). Concernant les recommandations figurant au paragraphe 168 a), c) et d), le Conseil général, par l'intermédiaire de son Président, a demandé au FMI, à la Banque mondiale et aux organisations participant au Cadre intégré d'examiner le rapport du Groupe dans la mesure où il a trait à des questions relevant de leurs compétences. Concernant la recommandation figurant au paragraphe 168 b), le Conseil général a noté que la question de la faisabilité d'un mécanisme de financement *ex ante* destiné aux importateurs de produits alimentaires serait examinée par le Comité de l'agriculture, étant entendu qu'une proposition concernant l'établissement d'un mécanisme de financement *ex ante* serait présentée par les PDINPA. (WT/GC/M/76, paragraphes 63 et 64)

15. Le 28 octobre 2002, une proposition pour la création d'un mécanisme de financement *ex ante* a été présentée par le Bangladesh, Cuba, l'Égypte, la Jordanie, le Kenya et Sri Lanka au nom des PDINPA et des PMA (voir l'annexe 2 du présent rapport). Une série de consultations informelles se sont tenues sous les auspices du Président du Comité pour discuter de la proposition, durant lesquelles les PDINPA auteurs de la proposition ont fourni des réponses écrites à 21 questions posées par les pays donateurs.¹ La proposition a également été discutée à la réunion du Comité de novembre 2002.

16. Les consultations ont certes été utiles pour étudier et préciser certains détails techniques du mécanisme de financement *ex ante* proposé mais des divergences d'opinions subsistaient entre les Membres donateurs et les auteurs de la proposition. En particulier, les pays donateurs n'étaient pas convaincus que l'idée d'un financement *ex ante* par un fonds autorenewable constituait une option réaliste pour répondre aux besoins futurs potentiels de financement à court terme des PMA et des PDINPA. Ces pays ont laissé entendre qu'ils étaient prêts à envisager des solutions autres que le fonds autorenewable *ex ante*. Pour leur part, les PDINPA se sont dits déçus par le rythme et la direction des consultations.

17. Étant donné l'absence de soutien de la part des donateurs à la création du mécanisme de financement *ex ante*, le Comité de l'agriculture a décidé de poursuivre et d'élargir la recherche d'options et de solutions dans le cadre de la Décision de Marrakech, sur la base des travaux précédemment réalisés dans ce domaine. Sur cette base, une table ronde interinstitutions a été convoquée par le Comité et dotée du mandat suivant:

¹ Des copies des questions et des réponses peuvent être obtenues sur demande auprès de la Division de l'agriculture et des produits de base du Secrétariat.

- i) étudier, dans le contexte de la Décision de Marrakech sur les PDINPA, la nécessité de mettre en place un filet de sécurité pour aider les PMA et les PDINPA pendant le processus de réforme devant aboutir à une libéralisation accrue du commerce des produits agricoles, y compris en examinant des critères objectifs pour déterminer l'existence d'un besoin et des mécanismes de déclenchement;
- ii) à la lumière du point i) ci-dessus, trouver des mécanismes appropriés dans le cadre de la Décision de Marrakech sur les PDINPA en tenant compte de leur faisabilité d'un point de vue technique et de leurs incidences financières et institutionnelles sur les donateurs et les bénéficiaires potentiels.

18. Le résumé qu'a établi le Secrétariat des débats qui se sont tenus dans le cadre de la table ronde le 19 mai 2003 figure en annexe 3 au présent rapport, pour information seulement.

19. À la lumière des discussions et des consultations informelles qui se sont tenues en liaison avec l'examen par le Comité des moyens possibles d'améliorer l'efficacité de la mise en œuvre du paragraphe 5 de la Décision de Marrakech sur les PDINPA, les recommandations suivantes sont adressées au Conseil général pour approbation:

- a) que, dans le contexte de l'examen actuellement mené de la Facilité pour la réduction de la pauvreté et la croissance et du Mécanisme de financement compensatoire du FMI, les Membres de l'OMC, en leur capacité de membres du FMI, examinent les préoccupations des PMA et des PDINPA Membres de l'OMC concernant les difficultés à court terme en matière de financement de niveaux normaux d'importations commerciales de produits alimentaires de base; et
- b) que le Conseil général invite la Banque mondiale et d'autres organisations internationales pertinentes à faire rapport sur la faisabilité et l'efficacité des instruments de gestion du risque de fluctuation des prix des produits de base mis à la disposition des PMA et des PDINPA Membres de l'OMC dans le cadre des stratégies visant à répondre aux difficultés à court terme en matière de financement des importations commerciales de produits alimentaires de base, en particulier durant les phases d'augmentation des prix sur le marché mondial;
- c) ***que, se fondant sur les travaux déjà entrepris, y compris la table ronde de l'OMC du 19 mai 2003, le Comité continue à examiner, à titre prioritaire et sur la base des propositions présentées par les Membres, des options et des solutions dans le cadre de la Décision de Marrakech sur les PDINPA pour traiter les difficultés à court terme des PMA et des PDINPA Membres de l'OMC à financer les importations commerciales de produits alimentaires de base.***

C. COMMUNICATION PAR LES MEMBRES ADMINISTRANT DES CONTINGENTS TARIFAIRES D'ADDENDA À LEURS NOTIFICATIONS AU COMITÉ DE L'AGRICULTURE (TABLEAU MA:1) CONFORMÉMENT À LA DÉCISION DU CONSEIL GÉNÉRAL FIGURANT DANS LE DOCUMENT WT/L/384 RELATIVE À L'ADMINISTRATION DES RÉGIMES DE CONTINGENTS TARIFAIRES D'UNE MANIÈRE TRANSPARENTE, ÉQUITABLE ET NON DISCRIMINATOIRE

20. Le paragraphe 1.1 de la décision du Conseil général figurant dans le document WT/L/384 dispose ce qui suit: "Les Membres feront en sorte que leurs régimes de contingents tarifaires soient administrés d'une manière transparente, équitable et non discriminatoire. Dans ce contexte, ils feront en sorte que les notifications qu'ils présentent au Comité de l'agriculture contiennent tous les renseignements pertinents, y compris des détails sur les lignes directrices et procédures concernant l'attribution des contingents tarifaires. Les Membres administrant des contingents tarifaires

présenteront des addenda à leurs notifications au Comité de l'agriculture (tableau MA:1) pour la deuxième réunion ordinaire du Comité de 2001." Il a été entendu que cette décision ne devrait pas imposer de nouvelles charges excessives aux pays en développement (voir le paragraphe 14 du document WT/GC/M/62).

21. À ce jour, les Membres ci-après qui administrent des contingents tarifaires ont fait parvenir les addenda requis sous la forme du tableau MA:1: Australie (G/AG/N/AUS/1/Add.1); Canada (G/AG/N/CAN/2/Add.2, 6/Add.1, 10/Add.1, 19/Add.1 et 45); Communautés européennes (G/AG/N/EEC/1/Add.2, 3/Add.1, 14/Add.1 et 15/Add.1); États-Unis (G/AG/N/USA/2/Add.3 et 34/Add.1); Hongrie (G/AG/N/HUN/1/Add.1, 5/Add.1, 8/Add.1, 13/Add.1 et 18/Add.1); Japon (G/AG/N/JPN/1/Add.1, 8/Add.1, 23/Add.2 et 57/Add.1); Lettonie (G/AG/N/LVA/1/Add.1); Norvège (G/AG/N/NOR/1/Add.1); Nouvelle-Zélande (G/AG/N/NZL/1/Add.1); République tchèque (G/AG/N/CZE/1/Rev.1/Add.1); Slovaquie (G/AG/N/SVN/1/Add.1); Suisse (G/AG/N/CHE/13/Add.4); et Thaïlande (G/AG/N/THA/38/Add.1).

22. Conformément à la recommandation du Comité approuvée par la Conférence ministérielle de Doha selon laquelle la mise en œuvre de la décision du Conseil général mentionnée ci-dessus doit rester soumise à l'examen du Comité de l'agriculture à ses réunions ordinaires, le Comité a examiné à chacune de ses réunions la situation concernant les addenda aux notifications sous la forme du tableau MA:1 (WT/MIN(01)/17, paragraphe 2.4). Cet examen a été mené étant entendu que les Membres peuvent soulever toutes questions relatives à ces addenda ou à l'administration de contingents tarifaires particuliers durant le processus d'examen régulier suivi par le Comité.

23. En général, le respect de la décision du Conseil général a été satisfaisant mais dans un certain nombre de cas, les addenda aux notifications sous la forme du tableau MA:1 n'ont toujours pas été présentés. La décision continuera à faire l'objet d'un examen régulier de la part du Comité.

Annexe 1

Recommandations du Groupe interinstitutions sur les difficultés à court terme à financer des niveaux normaux d'importations commerciales de produits alimentaires de base (Paragraphe 168 du document WT/GC/62-G/AG/13)

"168. Compte tenu de nos conclusions ci-dessus et eu égard à la Décision de Marrakech sur les pays en développement importateurs nets de produits alimentaires, nous formulons les recommandations ci-après concernant les moyens d'améliorer l'accès des PMA et des PDINPA aux programmes et facilités multilatéraux en vue de les aider à faire face aux difficultés à court terme à financer des niveaux normaux d'importations commerciales de produits alimentaires de base:

- a) dans le cadre de l'examen imminent du mécanisme de financement compensatoire du FMI, les gouvernements Membres devraient envisager:
 - i) d'élargir la liste des produits visés par le mécanisme de manière à inclure tous les produits alimentaires de base;
 - ii) de clarifier l'accès dans le cadre d'un accord existant conclu avec le FMI;
 - iii) d'offrir un degré plus élevé d'automatisme sans qu'il soit nécessaire de recourir à un programme bénéficiant de l'appui du FMI;
 - iv) d'examiner les procédures et le respect des délais en matière de décaissement et d'encourager les gouvernements à présenter des demandes d'achats.
- b) compte tenu du fait qu'un fonds renouvelable *ex post* pourrait être de peu d'utilité pour le financement des achats de produits alimentaires en période de difficulté, il serait nécessaire d'examiner si un mécanisme de financement *ex ante* destiné aux importateurs de produits alimentaires est réalisable;
- c) le mandat défini pour les études diagnostiques sur l'intégration du commerce à entreprendre au titre du Cadre intégré devrait viser, selon qu'il serait approprié et à la demande du pays bénéficiaire, les points suivants:
 - i) conséquences des stratégies de développement du commerce pour la sécurité alimentaire;
 - ii) offre d'un financement adéquat, notamment par le secteur privé, pour les importations de produits alimentaires et accès à ce financement;
- d) les stratégies de gestion des risques de fluctuation des prix au niveau des importateurs de produits alimentaires des pays en développement devraient être examinées par le Groupe de travail sur la gestion des risques liés aux produits de base institué par la Banque mondiale."

Annexe 2

Proposition concernant la suite à donner à la recommandation du groupe interinstitutions
tendant à examiner si le fonds autorenouvelable peut fonctionner comme
un mécanisme de financement *ex ante*

Communication présentée par le Bangladesh, Cuba, l'Égypte, la Jordanie,
le Kenya et Sri Lanka au nom des pays en développement
importateurs nets de produits alimentaires et du
Groupe des PMA Membres de l'OMC
(G/AG/W/58 et Corr.1)

Contexte

Le Conseil général a examiné le rapport du Groupe interinstitutions sur les difficultés à court terme à financer des niveaux normaux d'importations commerciales de produits alimentaires de base ("le Groupe") à ses réunions du 8 juillet et du 30 juillet 2002.² L'établissement du Groupe interinstitutions avait été approuvé par la quatrième Conférence ministérielle de l'OMC tenue à Doha en novembre 2001, suite à une recommandation du Comité de l'agriculture de l'OMC dans le contexte de la mise en œuvre de la Décision ministérielle de Marrakech sur les mesures concernant les effets négatifs possibles du programme de réforme sur les pays les moins avancés et les pays en développement importateurs nets de produits alimentaires ("la Décision de Marrakech sur les pays en développement importateurs nets de produits alimentaires").³

Le mandat du Groupe, tel qu'il avait été convenu par le Comité de l'agriculture et approuvé par le Conseil général, était le suivant:

- "1. Examiner les conditions et modalités des facilités existantes des institutions financières internationales (à savoir la Banque mondiale et le FMI) auxquelles les pays les moins avancés et les pays en développement importateurs nets de produits alimentaires Membres de l'OMC pourraient avoir recours pour faire face aux difficultés à court terme de financement de niveaux normaux d'importations commerciales de produits alimentaires de base, principalement les céréales, le riz, les produits laitiers de base, les légumineuses, les huiles végétales et le sucre, pendant les périodes de hausse des prix mondiaux de ces produits alimentaires de base, y compris, selon qu'il sera approprié, d'autres sources pertinentes de financement à des conditions préférentielles ...
2. Examiner le principe et la faisabilité de la proposition concernant la création d'un fonds autorenouvelable qui figure dans les documents G/AG/W/49 et Add.1 et Corr.1 ...
3. À la lumière des examens effectués au titre des paragraphes 1 et 2 ci-dessus et eu égard à la Décision de Marrakech sur les pays en développement importateurs nets de produits alimentaires, présenter au Conseil général de l'OMC, pour examen, les recommandations que le Groupe interinstitutions juge appropriées sur: les

² Groupe interinstitutions sur les difficultés à court terme à financer des niveaux normaux d'importations commerciales de produits alimentaires de base, document de l'OMC WT/GC/62-G/AG/13 (28 juin 2002).

³ Décision du 14 novembre 2001 sur les questions et préoccupations liées à la mise en œuvre (voir le document WT/MIN(01)/17, daté du 20 novembre 2001, paragraphe 2.2).

moyens d'améliorer l'accès des pays les moins avancés et des pays en développement importateurs nets de produits alimentaires Membres de l'OMC aux programmes et facilités multilatéraux visant à faire face aux difficultés à court terme de financement de niveaux normaux d'importations commerciales de produits alimentaires de base."

Les recommandations du Groupe concernant les moyens d'améliorer l'accès des PMA et des pays en développement importateurs nets de produits alimentaires aux programmes et facilités multilatéraux visant à faire face aux difficultés à court terme à financer des niveaux normaux d'importations commerciales de produits alimentaires de base sont résumées au paragraphe 168 a) à d) du rapport du Groupe.⁴ Les points a), c) et d) indiquent les mesures concrètes pouvant être prises dans le contexte des activités en cours d'autres institutions et le Conseil général est déjà en train d'étudier les moyens d'y donner suite. Le présent document a pour objet de soumettre au Conseil général une proposition concrète pour mettre en œuvre la recommandation du Groupe figurant au paragraphe 168 b), à savoir examiner si le Fonds autorenewable peut fonctionner comme un mécanisme de financement *ex ante*. Les auteurs de cette proposition complémentaire avaient présents

⁴ "168. Compte tenu de nos conclusions ci-dessus et eu égard à la Décision de Marrakech sur les pays en développement importateurs nets de produits alimentaires, nous formulons les recommandations ci-après concernant les moyens d'améliorer l'accès des PMA et des pays en développement importateurs nets de produits alimentaires aux programmes et facilités multilatéraux en vue de les aider à faire face aux difficultés à court terme à financer des niveaux normaux d'importations commerciales de produits alimentaires de base:

- a) dans le cadre de l'examen imminent du mécanisme de financement compensatoire du FMI, les gouvernements Membres devraient envisager:
 - i) d'élargir la liste des produits visés par le mécanisme de manière à inclure tous les produits alimentaires de base;
 - ii) de clarifier l'accès dans le cadre d'un accord existant conclu avec le FMI;
 - iii) d'offrir un degré plus élevé d'automatisme sans qu'il soit nécessaire de recourir à un programme bénéficiant de l'appui du FMI;
 - iv) d'examiner les procédures et le respect des délais en matière de décaissement et d'encourager les gouvernements à présenter des demandes d'achats.
- b) compte tenu du fait qu'un fonds renouvelable *ex post* pourrait être de peu d'utilité pour le financement des achats de produits alimentaires en période de difficulté, il serait nécessaire d'examiner si un mécanisme de financement *ex ante* destiné aux importateurs de produits alimentaires est réalisable;
- c) le mandat défini pour les études diagnostiques sur l'intégration du commerce à entreprendre au titre du Cadre intégré devrait viser, selon qu'il serait approprié et à la demande du pays bénéficiaire, les points suivants:
 - i) conséquences des stratégies de développement du commerce pour la sécurité alimentaire;
 - ii) offre d'un financement adéquat, notamment par le secteur privé, pour les importations de produits alimentaires et accès à ce financement;
- d) les stratégies de gestion des risques de fluctuation des prix au niveau des importateurs de produits alimentaires des pays en développement devraient être examinées par le Groupe de travail sur la gestion des risques liés aux produits de base institué par la Banque mondiale."

à l'esprit les points et questions spécifiques soulevés par les Membres lors de l'examen du rapport du Groupe et se sont efforcés d'en tenir compte.

Principales questions soulevées en ce qui concerne le fonctionnement du Fonds autorenouvelable

Après avoir examiné le principe et la faisabilité de la proposition concernant l'établissement d'un fonds autorenouvelable, le Groupe a conclu ce qui suit:

- a) La plupart des organismes d'État importateurs de produits alimentaires des pays en développement ont été démantelés ou exposés à la concurrence des importateurs du secteur privé. Un fonds autorenouvelable devrait donc être doté des mécanismes adéquats pour le financement de toutes les entreprises importatrices (tant publiques que privées) des pays concernés pour que les importations commerciales puissent être financées par des prêts d'un coût raisonnable pendant les périodes de hausse des prix des produits alimentaires de base sur les marchés mondiaux.
- b) Si les pays dont les paiements sont excessifs en matière d'importation devaient recevoir des ressources du fonds autorenouvelable *ex post*, c'est-à-dire après l'importation, les versements leur permettraient de reconstituer leurs réserves de change épuisées par des factures d'importation de produits alimentaires plus élevées. À cet égard, la proposition visant la création d'un fonds autorenouvelable présente des caractéristiques analogues à celles du mécanisme de financement compensatoire appliqué par le FMI.

Toutefois, compte tenu du système d'importation de produits alimentaires existant dans les pays en développement, un fonds qui accorderait des prêts *ex post* aurait une incidence limitée, voire nulle, sur la capacité des négociants privés à continuer d'importer des produits alimentaires. Les négociants locaux qui doivent importer davantage de produits alimentaires ont besoin de fonds, ou de nouvelles lignes de crédit, immédiatement. La possibilité, et non la certitude, que leur gouvernement obtienne un nouveau prêt dans un an ou deux a peu de chances d'influencer les sociétés commerciales internationales ou les banques dans leur décision d'accorder à ces négociants, en cas de besoin, des prêts à des conditions raisonnables. En outre, il est peu probable que les gouvernements autorisent la mise en place d'une nouvelle ligne de crédit réservée aux importations de produits alimentaires sans être certains que les versements au titre de cette ligne de crédit seront refinancés par une ligne de crédit d'un fonds international. De l'avis du Groupe interinstitutions, le Fonds autorenouvelable projeté, s'il devait fonctionner comme un mécanisme d'emprunt *ex post* serait de peu d'utilité pour réduire les difficultés de financement à court terme. Ce fonds serait éventuellement bien plus utile pour les pays concernés s'il devait fonctionner comme un mécanisme d'emprunt *ex ante*. Le Groupe interinstitutions a examiné certains aspects d'un tel mécanisme, mais il n'en a pas analysé en détail les modalités de fonctionnement et les conséquences au niveau des coûts.

- c) L'utilisation des factures d'importation pour déclencher le fonctionnement d'un fonds autorenouvelable pose des problèmes car ces factures dépendent en partie des mesures des pouvoirs publics. Il pourrait être nécessaire de procéder à un examen par pays de la gestion macroéconomique et des politiques sectorielles, si un tel mécanisme de surveillance n'était pas déjà en place. Il faudrait peut-être envisager des sauvegardes appropriées pour assurer la viabilité de ce fonds. En ce qui concerne les modalités pratiques de fonctionnement d'un tel fonds, il faudrait donc établir

certaines conditions préalables pour les prêts, dont les caractéristiques seraient similaires à celles du mécanisme de financement compensatoire du FMI.

Si le mécanisme d'intervention devait être fondé sur des facteurs exogènes, comme un accroissement des prix du marché mondial et des conditions de financement moins favorables pour les importations de produits alimentaires, aucune condition préalable en matière de prêt ne serait nécessaire; l'une des conséquences positives serait que les fonds pourraient être accordés plus rapidement. Toutefois, si l'accès à un fonds autorenouvelable était basé sur un mécanisme de déclenchement exogène comme les prix, certains pays qui n'ont pas besoin d'assistance financière à court terme pourraient avoir accès aux ressources du fonds. Il faudrait atténuer l'incidence négative que cela pourrait avoir en fixant les conditions de prêt du fonds conformément au taux pratiqué habituellement sur le marché, c'est-à-dire à un taux non préférentiel.

- d) Pour assurer la viabilité d'un fonds autorenouvelable, une surveillance est nécessaire pour éviter les non-remboursements. Là encore, il faudrait appliquer des conditions appropriées pour réduire les risques de non-remboursement.
- e) Les demandes présentées dans le cadre d'un fonds autorenouvelable pourraient dépasser les ressources disponibles, notamment lorsque les prix des produits alimentaires sur les marchés mondiaux sont élevés. Selon la capitalisation du fonds, il faudrait définir des modalités pour rationner les ressources existantes.
- f) Le rôle des pouvoirs publics sera de garantir les prêts accordés aux importateurs, qu'il s'agisse d'entreprises publiques ou privées. Il devrait y avoir au niveau national un mécanisme permettant d'offrir des prêts à ces entreprises. Dans cette optique, les méthodes utilisées sur les marchés financiers pour financer le commerce peuvent être utiles pour élaborer les modalités de fonctionnement du Fonds autorenouvelable.

S'agissant de ces observations, on peut noter ce qui suit. Premièrement, les auteurs de la proposition concernant le Fonds autorenouvelable, telle qu'elle est décrite dans les documents G/AG/W/49 et Add.1 et Corr.1, n'ont fait aucune mention d'une approche *ex post* ou *ex ante* pour ce qui est des modalités de fonctionnement. L'idée que le Fonds autorenouvelable fonctionnerait comme un mécanisme *ex post* résultait de l'interprétation du Groupe spécial; ce n'était pas une modalité explicite suggérée dans la proposition susmentionnée. Deuxièmement, bien que le Groupe ait seulement envisagé le Fonds autorenouvelable en tant que mécanisme *ex post*, il a reconnu qu'une approche *ex ante* pourrait être plus efficace pour aider les pays concernés. Troisièmement, la plupart des questions soulevées lors de l'examen par le Groupe de la proposition concernant le Fonds autorenouvelable, ainsi que par certains Membres au cours de l'examen du rapport du Groupe par le Conseil général, concernent aussi bien l'approche *ex ante* que l'approche *ex post* et doivent donc être résolues quelle que soit l'approche retenue. Enfin, étant donné que le mandat du Groupe ne prescrivait pas d'approche spécifique pour l'examen de la proposition susmentionnée, il n'est pas exagéré de dire que le Groupe n'a pas tout à fait achevé son travail ni examiné complètement le Fonds autorenouvelable en tant que mécanisme de financement *ex ante*; il faudra poursuivre l'examen de la modalité de fonctionnement la plus intéressante.

Principaux éléments caractérisant les difficultés à court terme des PMA et des pays en développement importateurs nets de produits alimentaires à financer les importations de produits alimentaires

Avant de répondre aux observations faites par le Groupe dans son rapport et de traiter certaines questions spécifiques en rapport avec le point de savoir si le Fonds autorenouvelable peut

fonctionner comme un mécanisme de financement *ex ante*, il est utile de rappeler quelques remarques et conclusions pertinentes formulées par le Groupe en ce qui concerne la situation alimentaire particulière des PMA et des pays en développement importateurs nets de produits alimentaires. Le Groupe a noté ce qui suit, entre autres choses:

- Les préoccupations des PMA et des pays en développement importateurs nets de produits alimentaires proviennent en partie du fait qu'ils dépendent du marché mondial pour une bonne part de leur consommation alimentaire. Dans le cas des céréales, les pays en développement importateurs nets de produits alimentaires ont importé 35 pour cent de leur consommation totale en 1998-2000. Les PMA, eux, dépendaient des importations de céréales à hauteur de 14 pour cent, contre 11 pour cent pour le reste des pays en développement.
- Durant la période la plus récente où les prix mondiaux des produits alimentaires étaient élevés (1995/96 à 1996/97), le coût global des importations de céréales des PMA et des pays en développement importateurs nets de produits alimentaires a fortement augmenté et ces pays ont dû se tourner vers des sources commerciales pour une part beaucoup plus importante de leurs importations, l'aide alimentaire et les ventes à des conditions préférentielles ayant considérablement diminué.
- Au cours de la même période, le volume global des importations de céréales des PMA ne s'est pas maintenu. Bien que les facteurs à l'origine de cette situation n'aient pas été analysés dans le rapport du Groupe, il pourrait bien en résulter un ajustement à la baisse de la consommation, en particulier celle des ménages pauvres de ces pays.
- Certains des PMA et des pays en développement importateurs nets de produits alimentaires qui se trouvent dans une situation financière difficile sont souvent soumis à des conditions très défavorables sur les marchés financiers mondiaux pour financer leurs importations de produits alimentaires (les taux d'intérêt implicites peuvent facilement être de l'ordre de 20 pour cent).
- Le Mécanisme de financement compensatoire (MFC) du FMI n'a été que peu utilisé par les PMA et les pays en développement importateurs nets de produits alimentaires, en partie à cause du nombre limité de produits qu'il vise, de la conditionnalité et du degré de concessionnalité des prêts.
- Comme par le passé, il est probable qu'il y aura à l'avenir de fortes hausses des prix sur les marchés mondiaux des produits alimentaires de base.

C'est aussi en ayant à l'esprit ces considérations que les auteurs de la proposition concernant le Fonds autorenouvelable avaient déjà proposé la création d'un tel fonds pour aider les PMA et les pays en développement importateurs nets de produits alimentaires ayant des difficultés à court terme à financer des niveaux normaux d'importations commerciales de produits alimentaires de base, comme il est prévu dans la Décision de Marrakech. À cet égard, il convient également de noter que, si ces dernières années la situation du marché mondial a donné un répit aux PMA et aux pays en développement importateurs nets de produits alimentaires fortement tributaires du marché mondial pour une partie importante de leurs besoins alimentaires, l'expérience nous a enseigné qu'il est dangereux de se montrer trop confiant. C'est maintenant qu'il faut agir pour créer un instrument efficace permettant de faire face à la prochaine hausse importante des prix.

Quelques idées initiales au sujet d'un Fonds autorenewable fonctionnant comme un mécanisme de financement *ex ante*

La possibilité d'avoir recours à des sources du secteur privé mais aussi à des organismes publics de crédit à l'exportation pour financer les importations de produits alimentaires est limitée par des plafonds qui sont exprimés en dollars EU. Ainsi, lorsque les besoins de financement des importations de produits alimentaires augmentent fortement au cours d'une année par rapport à l'année précédente, il est souvent difficile de trouver les nouvelles lignes de crédit nécessaires. Les importateurs peuvent alors être obligés de réduire le volume de leurs importations, même si cela se traduit par une offre insuffisante de produits alimentaires au niveau national/local et par d'importantes hausses des prix au niveau national/local.

En ce qui concerne le financement des importations de produits alimentaires, il est essentiel d'agir rapidement. Beaucoup de pays importateurs nets de produits alimentaires sont tributaires de ces produits pour nourrir une grande partie de leur population et ils doivent assurer la régularité des importations en les maintenant à certains niveaux, car la restriction de l'alimentation conduit à une situation difficile, voire à la famine. Lorsque les prix mondiaux nominaux augmentent, ou que les prix à l'importation moyens augmentent autrement (par exemple, à la suite d'une réduction de l'aide alimentaire et des ventes à des conditions préférentielles), les importateurs dont les ressources en devises et les possibilités d'emprunt sont limitées doivent avoir accès immédiatement à d'autres sources de financement.

Un mécanisme de financement s'appuyant sur un Fonds autorenewable pourrait permettre aux importateurs de contenir la réduction du volume des importations de produits alimentaires (ou plutôt de maintenir ce volume) pendant les périodes où les prix mondiaux sont élevés, et limiter ainsi l'ajustement à la baisse de la consommation ainsi que les difficultés rencontrées par les ménages, dont beaucoup se trouvent déjà dans une situation nutritionnelle précaire.

Compte tenu des questions soulevées dans le rapport du Groupe et pendant l'examen de celui-ci par le Conseil général, un tel mécanisme de financement devrait satisfaire aux conditions ci-après, entre autres:

- éviter d'immobiliser d'importantes ressources d'une manière improductive
- reconnaître le rôle prédominant du secteur privé dans les importations de produits alimentaires et permettre aux entités tant privées que publiques d'avoir recours au mécanisme sur une base équitable
- disposer d'un mécanisme de déclenchement externe dans le cadre duquel seraient débloquées les ressources du Fonds autorenewable, ce qui permettrait en outre aux importateurs d'obtenir des fonds rapidement au moment où les importations sont effectuées
- disposer de mécanismes appropriés pour garantir le remboursement des fonds empruntés et réduire les risques de non-remboursement
- permettre le rationnement des ressources disponibles dans les cas où le mécanisme est trop sollicité et prévoir la capitalisation du Fonds autorenewable ainsi qu'un dispositif de réserve
- éviter les distorsions négatives du marché
- limiter les frais de secrétariat liés à l'administration du mécanisme.

S'agissant de la première condition, l'expérience du FMI montre clairement qu'il est possible de créer des facilités de prévention internationales qui n'imposent pas aux pays membres (donateurs) une charge indue et qui ne génèrent pas d'importantes ressources improductives. Les modalités de fonctionnement des facilités qui existent au FMI et ailleurs, ainsi que l'expérience acquise en la

matière, pourraient être utilisées pour établir les modalités de fonctionnement du Fonds autorenewable.

Les entités publiques ne devraient pas être les principaux bénéficiaires du nouveau mécanisme proposé, sauf si elles ont un monopole d'importation. Dans tous les cas, le rôle de l'État devrait être de garantir les prêts accordés aux importateurs, qu'ils soient publics ou privés. Ainsi, il faudrait inscrire dans les accords entre le Fonds autorenewable et les gouvernements des divers pays admis à en bénéficier des règles strictes garantissant que le secteur privé bénéficie d'un accès équitable, voire préférentiel, au mécanisme de financement. Ces accords contiendraient aussi des dispositions permettant de faire respecter les règles convenues. En outre, les méthodes utilisées par les financiers du secteur privé pour leurs activités de financement des produits alimentaires peuvent être utiles pour élaborer les modalités de fonctionnement du Fonds autorenewable, de manière que cette condition et plusieurs des autres conditions mentionnées plus haut puissent être remplies.

Les facteurs externes échappent, par définition, au contrôle du gouvernement d'un pays. Par conséquent, un mécanisme qui déclencherait les versements sur la base de facteurs externes comme les prix du marché mondial n'impose pas de contrôler les politiques d'un pays et n'impose pas non plus de conditionnalités (tout au plus pourrait-on vouloir indiquer les pays qui sont admis à bénéficier du mécanisme et ceux qui ne le sont pas, par exemple en raison de leurs antécédents en matière de remboursement). Le versement peut donc se faire rapidement. Des éléments déclenchants particuliers doivent être prévus pour chaque pays (par exemple, pour un pays qui importe essentiellement du riz les éléments déclenchants devraient être différents que pour un pays qui importe essentiellement du blé); ces éléments peuvent être établis sur la base des statistiques des importations et revus après quelques années.⁵

S'agissant du remboursement, il est possible de procéder de la même façon que le font les banques pour les risques de crédit dans le domaine du financement du commerce des produits de base. En l'espèce, on pourrait envisager un mécanisme à **trois niveaux**: l'**agent importateur** (privé ou public) est tenu de rembourser le prêt; la **banque locale** (qui peut être une filiale d'une banque internationale), par l'entremise de laquelle l'agent importateur obtient le prêt, garantit celui-ci à concurrence de x pour cent; et l'entité **publique** qui administre le mécanisme dans le pays considéré garantit sans condition que le montant total du prêt sera remboursé, que les divers emprunteurs aient payé ou non. Cela laisserait un "risque-pays" résiduel qui, si on le souhaite, peut être assuré sur le marché privé comme un risque souverain (de nombreux pays en développement importateurs nets de produits alimentaires peuvent bénéficier d'une couverture annuelle à 1 pour cent environ) – la marge entre les coûts des fonds et la prime demandée aux importateurs (pour éviter les distorsions) est assez importante pour couvrir ces coûts d'assurance.

Comme les banques internationales le font généralement lorsqu'elles accordent des crédits pour les importations, le mécanisme peut contrôler l'utilisation des fonds en ne les versant pas directement aux agents importateurs, mais directement aux négociants internationaux ou aux organismes exportateurs auxquels ils achètent. Les banques locales devraient être encouragées (et recevoir une formation à cet effet) à gérer leur risque de crédit à l'égard des importateurs, par exemple en utilisant des techniques de gestion des garanties. À long terme, les lignes de crédit seront ainsi

⁵ Ces éléments déclenchants adaptés à la situation des divers pays permettent de s'assurer qu'ils ne commencent pas tous à bénéficier du mécanisme au même moment, ce qui réduit le risque d'effets à court terme sur les prix qui pourraient se produire si tous les pays arrivaient sur le marché au même moment. Il convient également de noter que le mécanisme ne joue pas le rôle de stock régulateur mettant sur le marché une quantité illimitée de produits alimentaires à un prix donné – il offre plutôt aux pays en développement importateurs nets de produits alimentaires les moyens de maintenir les niveaux des importations même si la situation du marché mondial devient plus difficile pour eux (la situation du marché mondial elle-même n'est que peu affectée).

plus importantes et les banques auront plus de flexibilité pour répondre aux besoins de financement des importateurs; on peut donc s'attendre à ce que, après un certain nombre d'années, et plus rapidement dans certains pays que dans d'autres, le mécanisme ne sera plus nécessaire.

En cas de hausse importante et générale des prix des produits alimentaires, les ressources du mécanisme risquent d'être très sollicitées. Le mécanisme pourrait réassurer son risque, s'il le souhaite (le risque est avant tout lié au prix, et il peut être couvert très facilement sur le marché international des instruments de gestion des risques liés aux produits de base). Mais s'il ne le fait pas, il faudra établir un système de quote-parts pour le financement et élaborer une formule acceptable pour tous les pays admis à en bénéficier.

Il est possible d'éviter les distorsions du marché en utilisant les circuits de commercialisation établis. Par exemple, supposons que le négociant X importe généralement 10 000 tonnes de maïs, dans le cadre d'une ligne de crédit ouverte par le négociant international Y. Les prix du maïs augmentent fortement et Y informe X que, dans le cadre de la ligne de crédit existante, il ne peut livrer que 6 000 tonnes. Si le mécanisme international a été déclenché, X peut y avoir recours (par l'intermédiaire d'un bureau de coordination national) pour demander une ligne de crédit pour la quantité restante. Si la demande est approuvée, le mécanisme paiera Y directement ou couvrira le risque de crédit de Y en offrant une ligne de crédit plus importante à X. Pour garantir que le mécanisme de financement complète, et non remplace, les arrangements en matière de crédit existants, le taux d'intérêt devrait être fixé à un niveau proportionné à ce que X paie déjà (compte tenu des coûts de financement du mécanisme, cela lui procurera des recettes considérables, qui peuvent être utilisées pour couvrir les frais de secrétariat et les risques de rendement).

Enfin, il est possible de réduire les frais d'administration liés à un mécanisme de financement des importations de produits alimentaires en adoptant des mécanismes déclenchants relativement simples (ce qui réduirait le rôle d'examen du secrétariat) et en instaurant une coopération avec les parties concernées (qui pourraient, par exemple, fournir les données pertinentes).

En conclusion, tout indique qu'un Fonds autorenewable pour le financement des importations de produits alimentaires peut être établi sans que l'on ait trop à craindre une désorganisation des importations par suite d'augmentations des prix à l'importation, ni des effets négatifs sur le marché ou sur la situation des importateurs du secteur privé par rapport à ceux du secteur public.

La voie à suivre

Les travaux futurs concernant le Fonds autorenewable (ou une forme de fonds d'affectation spéciale) en faveur des PMA et des pays en développement importateurs nets de produits alimentaires pourraient se dérouler suivant deux axes: fonctionnement, et structure institutionnelle et administration. Le point de référence devrait être une décision du Conseil général d'examiner "si un mécanisme de financement *ex ante* destiné aux importateurs de produits alimentaires est réalisable" comme il est indiqué au paragraphe 168 b) du rapport du Groupe. Les travaux futurs feraient fond sur l'analyse figurant dans le rapport du Groupe. Dans la mesure où ce serait utile, pour déterminer la forme que prendrait le Fonds autorenewable on s'inspirerait de l'expérience en matière de fonctionnement et de structure institutionnelle acquise dans le cadre des mécanismes de financement existants, comme le Mécanisme de financement compensatoire (MFC) du FMI. Le but serait d'éviter de reproduire la conditionnalité du MFC, dont le Groupe a dit dans son rapport qu'elle était inacceptable pour les auteurs de la proposition concernant le Fonds autorenewable.

S'agissant des éléments liés au fonctionnement, comme il est dit plus haut, il faudra réfléchir plus avant aux critères d'admissibilité et aux mécanismes de déclenchement. Par exemple, il faudrait identifier les variables au niveau mondial et par pays, y compris les produits de base visés, qui

détermineraient l'accès des pays au financement par le Fonds autorenewable. Les autres domaines à étudier pourraient être les suivants: évaluation *ex post* par pays de l'évolution des importations de produits alimentaires par rapport aux hypothèses utilisées pour déclencher les versements; taux d'intérêt et frais financiers; échéanciers de remboursement normal ou accéléré; dispositions applicables en cas de retard dans le remboursement; et placement des ressources financières mises à disposition par les pays donateurs qui n'ont pas encore été versées aux pays admis à bénéficier du mécanisme.

Il faudrait préciser les aspects concernant la structure institutionnelle et le fonctionnement, en partant de l'idée que la gestion et l'administration générales du fonds d'affectation spéciale seraient confiées à un organisme international existant et que l'organe de décision de celui-ci surveillerait le fonctionnement du Fonds autorenewable. Un personnel restreint serait nécessaire pour suivre l'évolution de la situation économique, préparer les demandes de prêt, suivre la situation *ex post* et administrer les remboursements et les placements financiers. Les auteurs de la proposition concernant le Fonds autorenewable veulent à l'évidence éviter la création d'un nouvel organisme international.

Enfin, s'agissant de l'approche spécifique consistant à examiner si ce Fonds autorenewable doté d'un mécanisme de financement *ex ante* est réalisable, il a été convenu par le Comité de l'agriculture que cette proposition serait étudiée à sa réunion formelle suivante et que la décision appropriée serait prise par le Conseil général à sa réunion de décembre 2002.

Annexe 3

Table ronde de l'OMC dans le cadre de la Décision de Marrakech sur
les pays en développement importateurs nets de produits alimentaires
tenue le 19 mai 2003

Rapport résumé du Secrétariat

1. À sa réunion du 27 mars 2003, le Comité de l'agriculture est convenu de convoquer une table ronde dotée du mandat suivant:

- i) étudier, dans le contexte de la Décision de Marrakech sur les pays en développement importateurs nets de produits alimentaires (PDINPA), la nécessité de mettre en place un filet de sécurité pour aider les PMA et les PDINPA pendant le processus de réforme devant aboutir à une libéralisation accrue du commerce des produits agricoles, y compris en examinant des critères objectifs pour déterminer l'existence d'un besoin et des mécanismes de déclenchement;
- ii) à la lumière du point i) ci-dessus, trouver des mécanismes appropriés dans le cadre de la décision de Marrakech sur les PDINPA en tenant compte de leur faisabilité d'un point de vue technique et de leurs incidences financières et institutionnelles sur les donateurs et les bénéficiaires potentiels.

2. Les organisations ci-après étaient invitées à désigner des experts qui participeraient à la table ronde: FAO, Fonds international de développement agricole (FIDA), Conseil international des céréales (CIC), FMI, CNUCED, Banque mondiale et Programme alimentaire mondial (PAM).⁶

a) Déclarations des experts

FAO

3. Le représentant de la FAO a indiqué que la FAO avait longtemps fait valoir qu'un soutien international, par le biais de mécanismes appropriés, était nécessaire afin de compléter les efforts mis en œuvre au niveau national par les PMA et les PDINPA pour améliorer leur sécurité alimentaire. L'incidence du processus de réforme dans l'agriculture, initié dans le cadre du Cycle d'Uruguay et qui se poursuivait dans les négociations en cours à l'OMC, devrait être replacée dans un contexte plus large au sens où les modalités et conditions pour l'achat de produits alimentaires de base sur le plan international par les PMA et la PDINPA avaient énormément changé par rapport aux années 80. Dans les années 80, les ventes à des conditions spéciales et l'aide alimentaire représentaient une proportion importante, pouvant aller jusqu'à 70 pour cent, des importations de produits alimentaires des PMA et des PDINPA. Les prix sur le marché mondial des produits alimentaires de base étaient aussi relativement bas. Ainsi, non seulement les importations commerciales représentaient une petite proportion des importations de ces pays mais les prix des importations commerciales étaient également inférieurs à ce qu'ils sont aujourd'hui.

4. À la suite de la chute des prix des produits alimentaires de base enregistrés durant une grande partie des années 80 et au début des années 90 sur le marché mondial, les investissements dans la

⁶ Ont été désignés comme experts M. Harmon Thomas (FAO), Mme Mylene Kherallah (FIDA), M. Alexei Kireyev (FMI), M. Lamon Rutten (CNUCED) et M. Allan Jury (PAM). L'Appendice ci-joint comprend une contribution écrite de la Banque mondiale.

production nationale des PMA et des PDINPA, tant de sources nationales que de sources internationales (y compris les institutions financières multilatérales et l'aide publique du développement) stagnaient à un niveau bien inférieur à ce qui aurait été nécessaire pour développer et maintenir une capacité nationale viable et avaient en réalité diminué dans de nombreux cas. Parallèlement à cela, dans le contexte des programmes d'ajustement structurel mis en place depuis les années 80, les PMA et les PDINPA subissaient des pressions pour ouvrir davantage, de manière unilatérale, leurs marchés aux importations. Cela avait accentué le déficit de la production nationale de produits alimentaires de base dans nombre de ces pays – malgré l'existence, dans la plupart des cas, d'un potentiel agroécologique inexploité pour une production agricole viable – qui avaient dû augmenter leurs importations de produits alimentaires.

5. Aux pressions pour une libéralisation des importations s'ajoutaient des pressions visant à privatiser et/ou démanteler les offices pour la promotion du commerce d'État ainsi que d'autres mécanismes gouvernementaux chargés de l'achat de produits alimentaires de base aux niveaux national et international. En conséquence, les négociants et les entreprises de transformation privés dominaient la commercialisation des produits alimentaires et l'achat de produits d'importation dans la plupart des PMA et des PDINPA. Cette évolution avait entraîné toute une nouvelle série de problèmes, dont beaucoup étaient liés à la petite taille des opérateurs privés dans la plupart de ces pays et au manque d'expérience des négociants et des entreprises de transformation locaux en matière d'achat de produits alimentaires et de financement des importations sur le plan international.

6. Tous ces changements de l'environnement commercial avaient entraîné de grandes transformations dans la situation des PMA et des PDINPA dans les années 80 et 90 avant que le processus de réforme de l'agriculture ne prenne de l'ampleur.

7. Le représentant de la FAO a appelé l'attention des participants sur deux documents de la FAO qui n'étaient pas sans rapport avec les questions examinées dans le cadre de la table ronde. Le premier était un document qui présentait les profils des importations de produits alimentaires des PMA et des PDINPA entre 1981 et 2001. La facture des importations commerciales de produits alimentaires de nombreux PMA et PDINPA avait augmenté depuis les années 80 et connu, en outre, des poussées très importantes au-dessus de la normale dans les années 90, ce qui reflétait à la fois des hausses temporaires de prix et des baisses des ventes à des conditions spéciales.

8. Le deuxième document était intitulé "Mechanisms for Financing Imports of Basic Foodstuffs by Net Food Importing Developing Countries and Possibilities for Improvement". Il s'agissait d'une note d'information élaborée en collaboration avec la CNUCED et présentée à une table ronde de la FAO tenue à Genève le 2 mai 2003. La table ronde de la FAO avait examiné comment se déroulaient les importations commerciales de produits alimentaires de base par les PMA et les PDINPA ainsi que les conditions de leur financement; comment des difficultés de financement à court terme pouvaient se présenter étant donné les pratiques actuelles; et ce qui pourrait être fait aux niveaux national et international pour pallier ces difficultés. Avec l'aide de représentants d'organismes d'État importateurs de produits alimentaires, de négociants privés et d'institutions de financement des importations de produits alimentaires, la table ronde avait passé en revue les récentes expériences des PDINPA en matière d'achat et de financement des importations de produits alimentaires.

9. Plusieurs difficultés ou faiblesses avaient été mises à jour dans les modes de financement actuels des importations de produits alimentaires dans le cadre du nouvel environnement commercial et des besoins accrus des PMA et des PDINPA en matière d'achat d'importations commerciales de produits alimentaires. Ces faiblesses et ces contraintes prenaient encore plus d'ampleur durant les périodes de hausses des prix des produits alimentaires. Les difficultés à court terme à financer des niveaux normaux d'importations de produits alimentaires étaient pour la plupart liées à des questions d'accès au crédit qui était fonction de la capacité financière et de la capacité de prise de risque. Étant

donné les faibles ressources financières des PMA et des PDINPA, l'accès au crédit pour le financement d'importations de produits alimentaires était limité, d'une part par des taux d'intérêt élevés, souvent supérieurs à 10 pour cent en termes réels, et d'autre part par la capacité de prise de risque des opérateurs, c'est-à-dire des négociants internationaux ou des banques internationales dans leurs transactions avec leurs homologues des PMA et des PDINPA (négociants privés, banques locales ou organismes publics). Les banques internationales ainsi que les négociants internationaux étaient soumis à des plafonnements de crédits pour les risques qu'ils encouraient avec les clients des pays en développement. Ces plafonds étaient exprimés en termes nominaux et difficiles à adapter à des besoins de financement accrus. Il s'agissait là d'un problème de financement commercial bien connu lié aux limites fixées à la capacité de prise de risque des marchés financiers privés. C'est parce qu'ils avaient reconnu l'existence de ce problème que plusieurs pays – par exemple les États-Unis, le Canada, l'Australie, la France, etc. – avaient mis en place des mécanismes de garantie de crédits à l'exportation pour faciliter l'accès au crédit pour les acheteurs de leurs exportations de produits alimentaires, sachant que ces acheteurs n'auraient pas pu autrement obtenir de crédit sur les marchés financiers ou seulement suivant des modalités et à des conditions déraisonnables.

10. Pour traiter le problème du financement des importations de produits alimentaires, deux grandes approches étaient possibles: l'une consistait à fournir des crédits directement à l'importateur; l'autre consistait à créer des conditions dans lesquelles les financiers internationaux pouvaient fournir de tels crédits. Une solution combinant des éléments de ces deux approches avait été présentée et discutée lors de la table ronde de la FAO. En particulier, un mécanisme international similaire à certains mécanismes bilatéraux de garantie de crédits à l'exportation, qui pourrait s'appeler **mécanisme multilatéral de garantie de crédits à l'exportation** pour les produits alimentaires de base pourrait remplir certaines des fonctions suivantes:

- 1) donner une assurance-crédit pour une partie des risques de crédit des exportateurs de produits alimentaires;
- 2) donner des cautions ou des garanties sur les risques des banques locales pour ce qui est des importations de produits alimentaires; et
- 3) fournir une assurance de risque souverain pour les marchandises (produits alimentaires) en entrepôt afin de faciliter le financement au moyen de récépissés d'entrepôt.

11. Le type d'action spécifique pris dans le cadre du mécanisme en question serait adapté à la situation de chaque pays et viendrait à l'appui des transactions sur le marché. Ainsi, le mécanisme faciliterait l'accès au financement des importations de produits alimentaires et abaisserait les coûts de financement pour les PMA et les PDINPA. Il serait adapté au marché et aurait un effet de levier efficace, c'est-à-dire que des mesures de relativement faible coût rendraient disponibles des sommes importantes de financement additionnel pour l'achat de produits alimentaires à des coûts de financement inférieur à ceux auxquels étaient actuellement confrontés les PMA et les PDINPA. Le mécanisme ne nécessiterait pas de capital d'apport mais seulement un capital exigible sous la forme de garanties d'emprunt à hauteur d'un montant prédéterminé et qui serait fonction de certains critères de déclenchement. La mise en place d'un tel mécanisme international ferait bénéficier les importateurs de produits alimentaires dans les PMA et les PDINPA des avantages d'un marché financier international efficace tout en minimisant les pratiques de distorsion du marché inhérentes à certains mécanismes bilatéraux de garantie de crédits à l'exportation.

FIDA

12. Le représentant du FIDA a expliqué que le FIDA, en tant qu'agence de développement des Nations Unies, fournissait des prêts projets et des dons aux secteurs agricole et rural dans le but essentiellement de permettre aux populations rurales pauvres de surmonter la pauvreté. Pour le FIDA, l'investissement dans l'agriculture était un élément clé de l'amélioration de la sécurité alimentaire dans

les pays en développement. Un tel investissement était également nécessaire pour accroître la capacité de faire face aux chocs, comme les difficultés à court terme à financer des importations de produits alimentaires. L'accès aux marchés était également essentiel pour pouvoir accroître la production et les revenus. Pour le FIDA, tout mécanisme à court terme dont l'élaboration était envisagée devrait être lié aux programmes d'assistance au développement à plus long terme.

FMI

13. Le représentant du FMI a noté que, dans le contexte de la réunion du Conseil général sur la cohérence dans l'élaboration des politiques économiques au niveau mondial qui s'est tenue en mai 2003, le Directeur général du FMI avait indiqué que le FMI procédait à l'examen du Mécanisme de financement compensatoire (MFC) et de la Facilité pour la réduction de la pauvreté et la croissance en vue d'apporter une assistance plus flexible aux pays à faible revenu devant faire face à d'importants chocs exogènes. L'examen de la Facilité pour la réduction de la pauvreté et la croissance et du MFC devrait être achevé d'ici la fin de 2003.

14. Le FMI étudiait actuellement les questions liées aux chocs exogènes dans les pays en développement et les circonstances qui étaient à l'origine de tels chocs. Ainsi, les préoccupations des PDINPA avaient été examinées dans un plus large contexte, les chocs affectant les importations de produits alimentaires faisant partie des chocs potentiels. Le FMI maintenait que le financement devait s'accompagner de mesures d'ajustement, en particulier lorsque les chocs risquaient de durer un certain temps. La façon la plus efficace et la plus rapide de répondre aux chocs se produisant dans des pays dotés de programmes actifs du FMI ou qui pourraient y avoir droit était l'élargissement de ces programmes plutôt que le recours à des mécanismes autonomes, même s'il s'agissait du MFC ou de tout autre mécanisme du FMI.

15. Telles étaient les constatations préliminaires figurant dans le "document sur les chocs" établi par le FMI:

- La fréquence des catastrophes naturelles avait plus que doublé dans les pays en développement depuis la fin des années 70. En conséquence, la moyenne annuelle des dommages réels dus aux catastrophes naturelles avait également plus que doublé durant la même période.
- Les chocs négatifs fréquents et de forte ampleur qui avaient affecté les prix réels à l'exportation et avaient aussi augmenté au cours des dernières années avaient entraîné des pertes de revenus directs importantes dans les pays en développement. Les prix de produits de base avaient enregistré une tendance à la baisse prononcée et à long terme, en particulier depuis les années 70.
- Les pays à faible revenu étaient plus vulnérables et moins résistants à de tels chocs que d'autres pays en développement car les exportations étaient plus concentrées et les catastrophes naturelles plus fréquentes et à l'origine de pertes économiques plus importantes en termes de pourcentage du PIB.
- Les mesures *ex ante*, comme les mesures de réduction des risques, les programmes d'auto-assurance, les mécanismes d'assurance des risques ou de couverture des risques qui pourraient être prises pour prévenir ou amortir les pertes de revenus résultant des chocs étaient soit indisponibles soit très coûteuses pour les pays à faible revenu, en particulier lorsqu'il s'agissait de chocs prolongés.

- Les chocs étant de nature différente, plus ou moins fréquents et plus ou moins longs, il fallait adapter en fonction des circonstances les réactions en termes d'ajustement des politiques macro-économiques et de financement externe.

CNUCED

16. Le représentant de la CNUCED a appelé l'attention sur le document intitulé ""Mechanisms for financing imports of basic foodstuffs by Net Food Importing Developing Countries and possibilities for improvement" établi par la CNUCED. Il avait été demandé à la CNUCED d'examiner la question des restrictions de crédit dans le commerce international des produits alimentaires, ainsi que des besoins additionnels subits de financement, soit en raison de l'augmentation des prix des produits alimentaires soit en raison de la réduction de la disponibilité des produits alimentaires non commerciaux.⁷ La probabilité de l'occurrence de tels chocs n'avait pas été étudiée ni le lien entre le Cycle d'Uruguay et de tels chocs mais il existait des raisons *prima facie* de croire que si les stocks alimentaires étaient plus bas et la production de produits alimentaires moins subventionnée, les prix des produits alimentaires augmenteraient et deviendraient plus instables. En réalité, les négociants estimaient dans l'ensemble que les prix internationaux étaient induits par les niveaux de stocks et que les stocks étaient affectés par la mise en œuvre de l'Accord sur l'agriculture.

17. Le commerce international des produits alimentaires était passé d'une situation où les importations de produits alimentaires dans les PDINPA et les PMA étaient en grande partie contrôlées par les gouvernements à une situation où le commerce avait en règle générale été privatisé alors que des mécanismes de soutien appropriés à l'intention des négociants privés n'avaient pas été élaborés. De plus, il existait à l'évidence un lien entre les coûts de financement et les besoins de financement – en cas de choc entraînant des besoins de financement accrus, les coûts de financement augmentaient. Il a également été noté que les importations de produits alimentaires constituaient les importations les plus importantes après le pétrole, le pétrole étant suffisamment financé par les banques internationales.

18. Le mécanisme de financement proposé dans le document susmentionné était un mécanisme qui devrait permettre de traiter certaines des restrictions de financement des PMA et des PDINPA et pourrait être établi à un coût relativement bas, puisqu'il reposerait sur des mécanismes de financement des produits alimentaires existants et utilisés par des banques privées. D'après l'expérience de la CNUCED, la création d'institutions de financement s'accompagnait souvent d'avantages importants.

Programme alimentaire mondial (PAM)

19. Le représentant du PAM a indiqué que le PAM n'était pas en mesure de faire une recommandation sur la question de savoir si un nouveau mécanisme ou un mécanisme compensatoire, sous une forme ou sous une autre, était nécessaire. L'objectif du PAM était de voir dans quelles conditions l'aide alimentaire pourrait constituer un élément de cette assistance.

20. Il existait deux types d'aide alimentaire: l'aide alimentaire ciblée octroyée dans le cadre de projets et dans des situations d'urgence et l'aide alimentaire octroyée dans le cadre de programmes. L'aide alimentaire octroyée dans le cadre de programmes était généralement fournie sous forme d'un transfert de ressources dans le cadre d'un soutien à la balance des paiements ou d'un soutien budgétaire et n'était pas ciblée sur des groupes de bénéficiaires déterminés mais vendue sur le marché libre du pays bénéficiaire, où elle n'atteignait pas les plus pauvres et les plus démunis. L'aide alimentaire fournie par le PAM était toujours ciblée.

⁷ Mechanisms for financing imports of basic foodstuffs by Net Food Importing Developing Countries and possibilities for improvement ", document présenté à la table ronde de la FAO à Genève le 2 mai 2003.

21. La valeur de l'aide alimentaire ciblée résidait dans sa capacité à atteindre l'individu ou le ménage désavantagé – elle n'avait pas de visée ni d'efficacité lorsqu'il s'agissait de soutenir la stabilité macro-économique. Si un élément du nouveau mécanisme visait à atteindre ceux qui avaient perdu l'accès aux marchés en raison de l'augmentation des prix ou d'autres perturbations du marché, l'aide alimentaire ciblée pouvait constituer un outil valable.

22. L'aide alimentaire ciblée était relativement stable en termes de volumes lorsque les prix augmentaient et diminuaient alors que les volumes de l'aide alimentaire octroyée dans le cadre de programmes étaient instables et dépendants des prix. En conséquence, la fourniture d'aide alimentaire, autre que l'aide fournie dans le cadre de projets et l'aide alimentaire d'urgence, diminuait considérablement lorsque les prix étaient à leurs niveaux les plus élevés. Si l'aide alimentaire devait être un élément du nouveau mécanisme, une question importante était donc de savoir comment donner une plus grande prévisibilité à l'aide alimentaire additionnelle venant en sus des volumes de l'aide alimentaire fournie actuellement dans le cadre de projets et dans les situations d'urgence.

23. Le PMA ne plaidait pas en faveur de l'intégration de l'aide alimentaire dans un nouveau mécanisme si un tel mécanisme était créé, à moins qu'il ne vise à atteindre les ménages individuels en situation de besoin. Le PAM serait disposé à participer à un mécanisme conçu pour augmenter le volume et l'efficacité de l'aide alimentaire ciblée.

b) Débat

24. En réponse à une question posée par le représentant de l'Égypte concernant la relation entre les prix à l'importation des produits alimentaires et le processus de réforme du Cycle d'Uruguay, le représentant de la FAO a noté que la question allait au-delà de celle des prix des produits alimentaires. L'environnement commercial avait changé au point que la disponibilité de produits alimentaires importés "suivant des modalités et à des conditions raisonnables" s'en était trouvée modifiée. La situation actuelle découlait directement de la réforme de l'agriculture au niveau mondial.

25. Le représentant du Sri Lanka a demandé des éclaircissements supplémentaires concernant le mécanisme multilatéral de garantie de crédits à l'exportation proposé par la FAO, y compris sur la question de savoir comment la proposition pourrait être intégrée dans les négociations sur l'agriculture concernant les crédits à l'exportation qui portaient essentiellement sur les régimes bilatéraux.

26. Le représentant de l'Argentine a indiqué que ce mécanisme multilatéral, s'il était créé, devrait être soumis à des disciplines élaborées dans le cadre de l'OMC.

27. Le représentant de la FAO a indiqué que le mécanisme de garantie de crédits à l'exportation proposé ne fonctionnerait pas de la même façon que les mécanismes bilatéraux qui traitaient les problèmes de financement des produits alimentaires du point de vue des exportateurs plutôt que de celui des importateurs. Selon lui, le mécanisme multilatéral proposé pourrait être considéré comme une solution optimale; la soumission des régimes bilatéraux à des disciplines dans le cadre des négociations sur l'agriculture comme une solution de second choix.

28. Le représentant du Canada a fait observer que le choix des instruments appropriés devait être fait en fonction de la cible visée: pays, négociants privés ou individus. S'il s'agissait de difficultés de financement des gouvernements, le FMI semblait être une des institutions appropriées pour traiter de tels problèmes. S'il s'agissait d'entreprises commerciales privées connaissant des restrictions financières, il fallait examiner en premier lieu, au titre des options possibles, le système et les instruments bancaires dont il était question dans le document de la FAO. S'il s'agissait d'individus dans le besoin, l'aide alimentaire ciblée semblait constituer un des instruments appropriés. On pouvait également se demander si les difficultés de financement rencontrées par le secteur privé devraient être

considérées comme un problème chronique ou plutôt être traitées par le biais d'un mécanisme de déclenchement ouvrant un guichet de financement sur une base *ad hoc*.

29. Le représentant des États-Unis a émis des préoccupations concernant un chevauchement possible entre la Facilité pour la réduction de la pauvreté et la croissance/le MFC et le nouveau mécanisme de financement qui pourrait être établi. On pouvait également s'interroger sur les avantages du mécanisme multilatéral de garantie de crédits à l'exportation proposé dans la mesure où il visait à remplacer des régimes bilatéraux de crédits à l'exportation existants.

30. Le représentant de la CNUCED a noté que les négociations de l'OMC concernant les crédits à l'exportation reposaient sur l'idée que certains des régimes bilatéraux entraînaient des distorsions des échanges. Cependant, les régimes bilatéraux répondaient à de réels besoins de financement et de nombreux importateurs de produits alimentaires se trouveraient en grande difficulté sans ce régime. Un régime multilatéral répondrait aux problèmes réels tout en permettant d'atténuer les préoccupations en matière de distorsion des échanges puisqu'il remplirait beaucoup des fonctions assurées par les régimes bilatéraux sans créer de distorsion des échanges. Le régime proposé permettrait aux banques locales d'améliorer leurs techniques de financement en matière de commerce des produits alimentaires et s'accompagnerait d'un effet d'entraînement positif pour le financement du commerce intérieur (par exemple pour aider au financement du commerce des produits alimentaires entre les régions excédentaires et les régions déficitaires à l'intérieur d'un pays donné). L'aspect de renforcement des capacités/des institutions était un élément important du régime; s'il était couronné de succès, le régime pourrait, à terme, disparaître. La classification en fonction des besoins de financement des uns et des autres était utile pour éviter le chevauchement. Le risque de chevauchement entre le mécanisme proposé et les mécanismes du FMI était assez peu important.

31. L'Australie a noté que la Facilité pour la réduction de la pauvreté et la croissance excluait de nombreux PDINPA et certains PMA qui ne remplissaient pas actuellement les conditions requises. Il était également difficile de voir comment un financement pourrait être mis à disposition des négociants/importateurs privés dans le cadre de cette option. Le représentant du FMI a répondu que le financement du FMI ne s'adressait qu'à ses membres, que la Facilité pour la réduction de la pauvreté et la croissance reposait sur des documents traitant de stratégies de réduction de la pauvreté, que les pays devaient répondre à certains critères pour avoir accès aux ressources du FMI (y compris l'existence d'un besoin en termes de balance des paiements, un programme d'ajustement macro-économique fort et la capacité de rembourser) et que la conditionnalité était imposée par le FMI pour sauvegarder les ressources qui appartenaient à ses membres.

32. Le représentant du FIDA a exprimé le point de vue selon lequel les mécanismes d'assistance à court terme devraient viser les groupes vulnérables, y compris par le biais de filets de sécurité comme des programmes "Vivres contre travail" ou "Vivres contre éducation". Tout nouveau mécanisme devrait également être lié à la volonté du pays bénéficiaire de trouver des solutions à long terme à la pénurie de denrées alimentaires et l'insécurité alimentaire par des investissements dans l'agriculture et dans les régions agricoles. Faute de cela, les crises risquaient de se reproduire.

33. Le représentant du Canada a demandé des éclaircissements concernant le programme d'assurance du commerce en Afrique.⁸ Le représentant de la CNUCED a expliqué que ce programme créé par la Banque mondiale était actuellement disponible pour un groupe de pays d'Afrique de l'Est et du Sud et leur permettait d'obtenir une assurance de faible coût sur des produits de base déjà sur place. Ces stocks alimentaires réduisaient considérablement les coûts de financement des importateurs locaux qui n'étaient tenus de financer les marchandises qu'au moment où elles étaient sorties de

⁸ Document intitulé "Mechanisms for Financing Imports of Basic Foodstuffs by Net Food Importing Developing Countries and Possibilities for Improvement", page 31. Le site Web de l'Agence pour l'assurance du commerce en Afrique se trouve à l'adresse suivante: <http://www.ati-aca-com>.

l'entrepôt dans le pays de destination. Cependant, il existait un risque pour les négociants que les produits de base ne disparaissent (à la suite d'émeutes ou pour d'autres raisons), auquel le mécanisme visait à répondre.

34. La Nouvelle-Zélande a noté que toute une série d'options avaient été proposées pour aider les PMA et les PDINPA, y compris un fonds autorenouvelable, un mécanisme de garantie de crédits à l'exportation, le MFC et la Facilité pour la réduction de la pauvreté et la croissance, des outils de gestion des risques en matière de prix des produits et des mécanismes de contrats de fourniture à long terme. Étant donné la diversité de solutions possibles, il était difficile de parvenir à des conclusions ou de déterminer des préférences dans un délai rapide.

Appendice

Contribution de la Banque mondiale

Les fonctionnaires de la Banque mondiale ont participé en 2002 aux débats du Groupe interinstitutions concernant la proposition d'établir un fonds renouvelable destiné à financer les importations de produits alimentaires; une des recommandations de ce groupe (paragraphe 168b du rapport du Groupe⁹) consistait à explorer la possibilité d'établir un mécanisme de financement *ex ante*. Les fonctionnaires de la banque ont examiné la proposition du Président d'organiser une table ronde i) pour étudier la nécessité d'établir un filet de sécurité en vue d'aider les PMA et les PDINPA au cours du processus de réforme aboutissant à une plus grande libéralisation de l'agriculture, y compris par l'examen de critères objectifs et de mécanismes de déclenchement, ii) d'identifier des mécanismes appropriés découlant de la Décision de Marrakech, compte tenu de leur faisabilité technique, ainsi que leurs incidences financières et institutionnelles sur les donateurs et les bénéficiaires potentiels. Les fonctionnaires ont examiné aussi le document d'information rédigé pour la table ronde de la FAO sur la question, qui a eu lieu le 2 mai 2003¹⁰ (ci-après désigné "document d'information"), et un excellent rapport commandé par le DFID¹¹ (ci-après désigné "Ruffer and Roe"). Nous proposons les commentaires suivants pour alimenter les délibérations de la table ronde qui doit avoir lieu le 19 mai.

Premièrement, nous félicitons les auteurs du document d'information pour leur analyse approfondie et rigoureuse des difficultés auxquelles se heurtent les importateurs de produits alimentaires du secteur privé de ces pays dans les périodes où les besoins de financement s'élèvent au-dessus du niveau normal, et pour leur proposition mûrement réfléchie visant à résoudre certaines de ces difficultés. Le document explique de façon tout à fait convaincante que le plafonnement des crédits accordés aux importateurs des pays en développement les empêche d'accroître rapidement leurs importations de produits alimentaires en période de hausse des prix ou d'augmentation de la demande locale. Les importateurs ont plusieurs moyens de faire face à ces situations, mais tous contribuent à faire monter les prix locaux des produits alimentaires. Le raisonnement serait encore plus convaincant s'il était chiffré (par exemple par l'estimation du manque à importer ou des coûts financiers supplémentaires assumés dans les épisodes de flambée des prix). Certes, cette quantification est difficile à réaliser et elle exigerait probablement de disposer de nombreuses données sur les importateurs, les exportateurs et les banques. Nous supposons que cette opération n'entraîne pas dans le mandat de l'étude. Toutefois, faute de ce type de données, il est impossible de faire une analyse rigoureuse des coûts-avantages de la proposition.

Deuxièmement, nous constatons que plusieurs des observations faites dans la communication de la Banque mondiale au Groupe interinstitutions demeurent pertinentes pour les délibérations de l'actuelle Table ronde:

⁹ "Rapport du Groupe interinstitutions sur les difficultés à court terme à financer des niveaux normaux d'importations commerciales de produits alimentaires de base", WT/GC/62/G/AG/13, 28 juin 2002.

¹⁰ "Mechanisms for Financing Imports of Basic Foodstuffs by Net Food-Importing Developing Countries and Possibilities for Improvements", rapport rédigé par Lamou Rutten et Frida Youssef du Secrétariat de la CNUCED, avec le concours de Mohammed Elkeiy et Ton Schurink, à partir de recherches financées par la FAO.

¹¹ "Mechanisms to Implement the Marrakesh Decision: an Option Paper", T. Ruffer and A. Roe, Oxford Policy Management, mars 2003.

- D'après les éléments d'information dont on dispose, il ne semble pas que les réformes résultant de l'Accord sur l'agriculture conclu dans les négociations du Cycle d'Uruguay aient provoqué une hausse structurelle du prix mondial des produits alimentaires; au contraire, ce prix a accusé une tendance en baisse séculaire, qui ne paraît pas avoir été interrompue par la mise en œuvre de l'Accord. Cela ne veut pas dire que le fonds proposé ne répond pas à un besoin, cela veut dire que ce besoin ne peut pas être lié à l'Accord, ainsi qu'il est prévu dans la Décision de Marrakech.
- L'insécurité alimentaire est un phénomène individuel et non national. Apparemment, il n'y aurait aucun motif, inspiré de considérations d'équité, de fournir une assistance spéciale (par exemple, des subventions) aux PMA et aux PDINPA, car de nombreux consommateurs pauvres d'autres pays seraient touchés aussi durement ou plus durement par le renchérissement des produits alimentaires. En outre, on ne voit pas bien quel genre de mécanisme on pourrait concevoir pour garantir que l'aide aux PMA et aux PDINPA soit ciblée sur la tranche de population appropriée, celle des consommateurs pauvres. S'il était possible de concevoir des mécanismes dans ce sens, l'aide pourrait être accordée sous forme de bons d'alimentation. Cela dit, il faut bien reconnaître que des mesures, même non ciblées, de nature à tempérer les hausses de prix des produits alimentaires profiteraient de façon disproportionnée à la population pauvre, qui consacre une plus grande part de son revenu à l'alimentation.
- Si le mécanisme impliquait un subventionnement des importations de produits alimentaires, par exemple sous forme de prêts bonifiés, il aurait pour effet de décourager la production et le stockage de produits alimentaires locaux. C'est pourquoi le document d'information déconseille d'introduire tout élément explicite de subventionnement dans les conditions de prêt aux négociants, tout en suggérant apparemment de bonifier le taux qui serait payé par le guichet national, les bénéfices de l'opération devant servir à subventionner la distribution de nourriture aux groupes vulnérables ou à faire face aux risques de crédit.
- Il conviendrait de mettre au point avec soin les critères d'accès des pays au fonds, tant à long terme que d'une année à l'autre. Prenons d'abord les critères d'admissibilité à long terme. On ne voit pas bien qui, même parmi les pays importateurs nets de produits alimentaires, aurait tout à perdre à un accord libéralisant le commerce. Les recettes d'exportation de beaucoup de ces pays augmenteraient grâce au meilleur accès au marché résultant de l'accord et le prix de leurs autres importations pourrait baisser. Deuxièmement, il conviendrait de définir avec soin les seuils de déclenchement pour l'accès d'une année à l'autre. L'octroi automatique de l'accès fondé sur l'augmentation du montant des importations de produits alimentaires reviendrait à récompenser une mauvaise politique économique (le subventionnement des achats de produits alimentaires et une mauvaise gestion macro-économique pourraient déclencher, ensemble ou séparément, une brusque augmentation des importations de ces produits). Par conséquent, si les niveaux de déclenchement étaient définis de cette façon, il faudrait prévoir un examen sous une forme ou sous une autre de la politique générale, qui constitue un des principaux sujets de plainte à propos du fonctionnement du MFC. Les déclencheurs de l'accès devraient tenir compte aussi des besoins globaux de financement des pays en question, et pas seulement pour l'achat de produits alimentaires. Il serait irrationnel d'aider les pays dont le montant des importations de ces produits est en hausse si en même temps leurs recettes d'exportation augmentent encore davantage, par exemple grâce à l'exportation de produits pétroliers. Compte tenu de ces inconvénients des mécanismes de déclenchement fondés sur des variables dont le pays lui-même

possède une maîtrise appréciable, il y a un argument solide à l'appui d'indicateurs plus objectifs en tant que niveaux de déclenchement, comme le recommande le document d'information.

À tout ce qui précède, nous souhaitons ajouter quelques autres observations pertinentes pour l'examen de la proposition exposée dans le document d'information.

- Le document d'information identifie clairement et de façon convaincante les difficultés auxquelles serait exposé le fonctionnement de mécanismes de financement commercial des importations de produits alimentaires, mais ces difficultés ne sont pas propres au marché des produits alimentaires. Elles sont communes à tous les types de marchés de crédit dans les pays en développement, raison pour laquelle le crédit est coûteux et exige habituellement de fortes garanties. Pour étayer le type de propositions qui est présenté, étant donné que l'apport des donateurs est limité, il est nécessaire d'étudier pourquoi la correction de ces difficultés de crédit sur les marchés d'importation des produits alimentaires devrait avoir la priorité sur la correction des difficultés sur d'autres marchés et même sur d'autres utilisations des fonds versés par les donateurs.
- La proposition elle-même (décrite en détail au chapitre 6 du document d'information) paraît raisonnable à priori, mais elle pourrait bien être extrêmement problématique sur de nombreux points de détail. Ainsi, comme elle le reconnaît d'ailleurs, lorsqu'on fixe le degré de risque à partager avec les banques locales, il y a un conflit entre l'opportunité de réduire au minimum le risque moral (c'est-à-dire faire en sorte que la banque soit motivée pour assumer la responsabilité d'une évaluation avec une diligence raisonnable du risque de l'emprunteur) et l'opportunité de faire en sorte que le système incite davantage la banque à financer les importations. Dans le premier cas, la banque doit assumer une part de risque plus élevée, dans le deuxième cas elle doit assumer une part de risque faible. Cet arbitrage demanderait à être étudié soigneusement. Un autre détail essentiel de conception résiderait dans le mécanisme permettant de déterminer qui (dans un pays répondant aux conditions requises) aurait accès aux garanties. Le mécanisme de financement *ex ante* est destiné aux importateurs du secteur privé. Vraisemblablement, un grand nombre d'entreprises aimeraient importer pendant une hausse des prix des produits alimentaires si elles avaient un accès spécial au crédit et il n'est pas certain qu'il existe un moyen de choisir parmi les importateurs, d'autant qu'on serait poussé à prendre une décision rapidement pendant que les prix à l'importation montent. Une formule possible pourrait consister pour le gouvernement à désigner des entreprises agréées, mais elle pourrait aboutir au copinage et à la corruption. Un autre moyen serait une sélection par le secrétariat du fonds international mais on ne voit pas bien sur quelle base la sélection pourrait se faire rapidement, surtout avec le petit secrétariat qui est envisagé. L'accès pourrait être mis aux enchères, mais il ferait monter le prix du crédit et, par conséquent, celui des produits alimentaires.
- Il n'est pas certain que l'assistance technique proposée (page 51) serait simple ou peu coûteuse à administrer; en fait, elle pourrait même exiger un secrétariat plus étoffé que le secrétariat minimum envisagé dans la proposition.
- Avant la prise d'une décision finale, il faudrait au moins explorer des options autres que celle qui est proposée dans le document d'information. Le document de Ruffer et Roe mentionne plusieurs possibilités, y compris un mécanisme fondé sur les outils de gestion des risques de prix disponibles sur les marchés internationaux et un système

fondé sur des contrats d'approvisionnement à long terme. (Ils en envisagent d'autres aussi, comme le Mécanisme de financement compensatoire et la Facilité pour la réduction de la pauvreté et la croissance, du FMI, mais concluent que la fourniture de moyens de financement au secteur privé n'est pas compatible avec les Statuts du Fonds. Il convient de noter que ce dernier procède actuellement à un examen de ces deux mécanismes.) Il existe déjà un programme pilote qui relie des petits producteurs des pays en développement aux marchés internationaux de gestion des risques, appliqué par le Groupe de gestion des risques liés aux produits de base, au Département de l'agriculture et du développement rural de la Banque mondiale; le comité directeur du programme est le Groupe de travail international sur la gestion des risques liés aux produits de base. Ce programme pourrait être élargi en principe pour aider les consommateurs de produits alimentaires importés à faire face aux risques de hausse des prix, encore que ces instruments de gestion du risque soient à court terme (une année au plus) et ne soient donc utiles que pour faire face aux variations de prix à court terme. Le *modus operandi* du groupe exclut expressément les subventions. Il ne fonctionne actuellement qu'à petite échelle.

Conclusions:

- Étant donné que le fonds proposé ne peut pas être lié à l'Accord sur l'agriculture, l'argument en faveur de son établissement dans le cadre des négociations commerciales en cours devrait s'appuyer sur les effets probables de la libéralisation qui résulterait finalement de ce processus. Les résultats des recherches disponibles indiquent que si l'on abaisse sensiblement les obstacles à l'importation, les subventions à l'exportation et le soutien interne, il s'ensuivra une hausse structurelle notable, mais pas immense, du prix de nombreux produits alimentaires. Selon le produit et l'étude, on estime généralement que l'effet d'une libéralisation globale sur les prix moyens serait de 5 pour cent à 20 pour cent, voire plus pour quelques produits. Cette hausse structurelle des niveaux moyens s'accompagnerait d'une atténuation de la volatilité des prix. Actuellement, on ne sait pas de façon certaine quelle sera l'ampleur de la libéralisation et dans quel délai elle interviendra, mais il apparaît probable que les effets ne se feront pas sentir avant plusieurs années au plus tôt.
- Étant donné que les secteurs financiers des pays en développement en général sont confrontés à beaucoup des mêmes problèmes que le marché du financement commercial des importations de produits alimentaires (plafonnement du crédit, à un bas niveau, absence de garantie, réticence des bailleurs de fonds à prêter sans garantie, frais financiers élevés), les donateurs potentiels et les bénéficiaires du système proposé devront se poser la question de savoir s'il serait plus rentable de traiter ces problèmes sur une base plus large. L'argument en faveur d'une assise plus étroite pourrait s'appuyer sur certaines caractéristiques spéciales du marché de l'alimentation ou sur son importance pour les pauvres, bien qu'il faille reconnaître qu'il ne s'agirait pas d'une intervention ciblée.
- Le mécanisme *ex ante* proposé dans le document d'information présente un certain nombre de caractéristiques intéressantes dans sa conception, y compris le fait qu'il s'appuie sur les mécanismes commerciaux et financiers du secteur privé au lieu de les supplanter. Si l'on pouvait le faire fonctionner efficacement, il pourrait même avoir l'avantage concomitant de resserrer les liens entre les institutions financières et les négociants des pays en développement, d'une part, et les marchés financiers internationaux, d'autre part. Le recours à des indicateurs exogènes en tant que seuils

déclencheurs, recommandé dans la proposition, est intéressant aussi, en ce sens qu'il minimiserait le problème du risque moral et la nécessité de faire un examen approfondi de la politique générale d'un pays avant d'accorder à ses banques et à ses importateurs l'accès au mécanisme de financement. À notre avis, il resterait cependant quelques problèmes de politique générale, qui pourraient exiger un examen *ex ante* pour pouvoir prétendre au bénéfice du mécanisme. Il pourrait être nécessaire, par exemple, de veiller à ce qu'il n'existe pas de subvention générale alimentaire ou de contrôle des prix qui aurait pour effet de gonfler artificiellement les besoins d'importation. Ce genre d'étude pourrait peut-être être réalisée dans le cadre d'un processus de présélection, afin que l'accès ne soit pas retardé au moment où il devient effectivement nécessaire.

- Il faudrait certainement réfléchir davantage à la conception détaillée du fonds, y compris en traitant les problèmes soulevés précédemment, avant de décider si le système exposé dans le document d'information est réalisable. En outre, Ruffer et Roe font observer que certains PMA n'ont pas dans leur secteur privé les institutions de base qui sont nécessaires, et ils soulèvent d'autres questions qu'il faudrait étudier. Aucun de ces problèmes n'est peut-être insurmontable mais ils exigent incontestablement une réflexion plus poussée. Quoi qu'il en soit, avant de prendre la décision finale d'instaurer un jour un système à grande échelle, il serait prudent d'exécuter au préalable un projet pilote.
- Il n'est pas possible, sur la base des éléments d'information disponibles, de déterminer si les avantages du système proposé seraient supérieurs à son coût. Il faudrait pour ce faire procéder à une étude plus poussée, y compris en chiffrant les effets des difficultés de financement des importations de produits alimentaires.
