



FIDA
FONDS INTERNATIONAL DE DÉVELOPPEMENT AGRICOLE
Conseil d'administration - Soixante-septième session
Rome, 8-9 septembre 1999

RAPPORT ET RECOMMANDATION DU PRÉSIDENT

AU CONSEIL D'ADMINISTRATION SUR UNE PROPOSITION DE

DON D'ASSISTANCE TECHNIQUE

EN FAVEUR DU

MARCHÉ COMMUN DU CÔNE SUD (MERCOSUR)

POUR LE

**PROGRAMME D'APPUI AUX INSTITUTIONS ET AUX ACTIONS
GOUVERNEMENTALES VISANT À
RÉDUIRE LA PAUVRETÉ DANS LA ZONE MERCOSUR**



TABLE DES MATIÈRES

PREMIÈRE PARTIE - CONTEXTE	1
DEUXIÈME PARTIE - RAISON D'ÊTRE ET PERTINENCE POUR LE FIDA	1
TROISIÈME PARTIE – QU'EST-CE QUE LE MERCOSUR	2
QUATRIÈME PARTIE - LE PROGRAMME PROPOSÉ	3
CINQUIÈME PARTIE – MODALITÉS D'EXÉCUTION	4
SIXIÈME PARTIE – RÉSULTATS ET AVANTAGES ESCOMPTÉS	4
SEPTIÈME PARTIE – COÛTS ET PLAN DE FINANCEMENT INDICATIFS DU PROGRAMME	5
HUITIÈME PARTIE - RECOMMANDATION	7
APPENDICE	
POTENTIAL RISKS TO SMALLHOLDERS	
(RISQUES ÉVENTUELS POUR LES PETITS EXPLOITANTS)	1

**RAPPORT ET RECOMMANDATION DU PRÉSIDENT DU FIDA
AU CONSEIL D'ADMINISTRATION SUR UNE PROPOSITION DE
DON D'ASSISTANCE TECHNIQUE
EN FAVEUR DU
MARCHÉ COMMUN DU CÔNE SUD (MERCOSUR)
POUR LE
PROGRAMME D'APPUI AUX INSTITUTIONS ET AUX ACTIONS
GOUVERNEMENTALES VISANT À RÉDUIRE LA PAUVRETÉ DANS LA ZONE
MERCOSUR**

J'ai l'honneur de présenter le Rapport et recommandation ci-après concernant une proposition de don d'assistance technique en faveur du Marché commun du Cône Sud (MERCOSUR) pour le Programme d'appui aux institutions et mesures visant à réduire la pauvreté dans la zone MERCOSUR, d'un montant de 800 000 USD pour une période de trois ans.

PREMIÈRE PARTIE - CONTEXTE

1. En novembre 1997, la Division Amérique latine et Caraïbes du FIDA a organisé à Montevideo (Uruguay) un séminaire sur "La lutte contre la pauvreté rurale en économie de marché dans le contexte du MERCOSUR" auquel ont assisté des ministres des affaires étrangères et de l'agriculture, des membres d'offices de l'agriculture et des parlementaires des six pays du MERCOSUR ainsi que des experts internationaux spécialistes de la lutte contre la pauvreté rurale et du développement rural. Lors du séminaire, le Président du FIDA a affirmé la volonté du Fonds de fournir un appui technique et, ultérieurement, financier au MERCOSUR pour l'aider à lutter contre la pauvreté rurale. Préoccupés par le risque que pourrait entraîner la libéralisation du commerce pour les petites exploitations rurales sans pour autant ignorer les possibilités qu'elle comporte, les responsables gouvernementaux ont décidé à l'issue du séminaire de mettre sur pied un programme d'appui aux institutions et aux actions gouvernementales visant à réduire la pauvreté dans la zone MERCOSUR.

DEUXIÈME PARTIE - RAISON D'ÊTRE ET PERTINENCE POUR LE FIDA

2. De l'avis des spécialistes des échanges internationaux, le MERCOSUR aura dans l'ensemble un effet positif et renforcera le dynamisme de la région. Le fait d'être associé au MERCOSUR garantit l'accès à un marché de 200 millions de consommateurs et donc à d'importantes possibilités de diversification des débouchés et d'accroissement des exportations. Cependant, les retombées du MERCOSUR ne seront pas forcément positives pour tous, en particulier pendant les périodes de transition¹. Les pays regroupés dans le MERCOSUR comptent 90 millions de pauvres dont 32 millions en milieu rural. Du fait que les petits producteurs ont rarement les ressources nécessaires pour cultiver des denrées d'exportation ou bien que leurs petites entreprises ne sont pas reliées au marché d'exportation, ils ne bénéficient pas forcément de la croissance des échanges liée au MERCOSUR. Ils vont peut-être même constater que le développement des échanges commerciaux a un effet inflationniste sur les coûts à la production qui pourrait même compromettre leurs cultures

¹ Voir à l'appendice le résumé des risques éventuels pour les petits exploitants.



traditionnelles. Les paysans les plus pauvres ne bénéficient pas des retombées de la libéralisation, tout au moins durant les périodes de transition. Cinq facteurs risquent d'exacerber les effets négatifs éventuels des arrangements commerciaux conclus dans le cadre du MERCOSUR: i) les **carences des institutions**, ainsi que le risque d'exclusion sociale de nombreux petits producteurs marginaux; ii) la **modernisation sélective**. Alors que le secteur agro-industriel moderne va sous doute bénéficier énormément du MERCOSUR, certains secteurs sensibles de production coutumière vont devoir s'adapter à la concurrence commerciale; iii) la **grande volatilité des marchés**. La crise financière récemment survenue au Brésil en janvier 1999 menace de désorganiser d'autres économies, notamment les exportations de l'Argentine et de l'Uruguay vers ce pays; iv) les **capacités en matière de savoir et de communications**. Elles sont indispensables pour obtenir, analyser et mettre en commun l'information qui est à la base du savoir, faute de quoi les petits producteurs restent à la merci des forces du marché mondial; enfin v) les **risques pour la sécurité alimentaire**. Il faut malheureusement constater que, lorsque la production à l'exportation augmente, la consommation alimentaire des ménages les plus pauvres reculent et leur situation nutritionnelle se dégrade. Étant donné que bon nombre de petits producteurs agricoles pauvres sont des acheteurs nets, cette transition aggrave pour eux la situation, tout au moins jusqu'à ce que l'adaptation au marché crée suffisamment de croissance, d'emplois et de capacité de réaction au niveau de la production de denrées non exportables. Les petits producteurs pauvres sont menacés par la concurrence croissante des grandes exploitations reliées de plus près et plus solidement au marché. On estime que plus de 2,5 millions de paysans et ouvriers agricoles risquent de perdre leurs parcelles et/ou leur emploi entre 2000 et 2006 si des mesures appropriées ne sont pas prises pour les protéger.

3. **Pertinence pour le FIDA.** Un partenariat avec le MERCOSUR permettra: i) d'infléchir pour la première fois les politiques sous-régionales de développement agricole et rural afin de lutter contre la pauvreté et d'atténuer les effets négatifs que pourrait avoir le MERCOSUR; ii) d'aider à renforcer l'impact du FIDA sur sa population cible en entamant le dialogue avec les autorités de façon à instaurer un environnement macro-économique et institutionnel favorable. Cela incitera les ruraux pauvres à mobiliser leurs capacités de production et leur donnera un plus grand pouvoir de négociation vis-à-vis du marché, de l'État et d'autres organisations de la société civile; enfin, iii) de faire connaître les pratiques les meilleures aux personnes concernées, au personnel du FIDA et aux responsables politiques en faisant la liaison avec d'autres organismes de développement, donateurs et institutions financières multilatérales qui, agissant de concert, présenteront un programme commun de réformes axé sur les facteurs qui conditionnent la vie des pauvres et veilleront à ce que l'environnement politique favorise le recul de la pauvreté rurale. Tout en s'acquittant de son mandat en matière de lutte contre la pauvreté, le FIDA aidera la zone MERCOSUR à appliquer les mesures voulues en développant le plus possible les possibilités créées par l'expansion des marchés du MERCOSUR et en atténuant les effets économiques négatifs sur les petits producteurs.

TROISIÈME PARTIE – QU'EST-CE QUE LE MERCOSUR

4. Le MERCOSUR, né d'un accord commercial passé entre l'Argentine, le Brésil, le Paraguay et l'Uruguay, représente le quatrième système économique et commercial au monde. Conçu non pas comme un rempart contre la mondialisation économique mais comme un mécanisme actif susceptible de créer un environnement macro-économique favorable pour tous, le MERCOSUR a un impact économique non négligeable: le nouveau marché, qui regroupe 200 millions de personnes, représente un PIB de près d'un milliard de USD et plus de la moitié du marché latino-américain. Au 1^{er} janvier 1995, à quelques exceptions près (principalement dans le secteur agricole), les droits de douane ont été supprimés entre l'Argentine, le Brésil, le Paraguay et l'Uruguay et un tarif commun a été arrêté pour la plupart des produits. Les exceptions aux tarifs convenus devraient disparaître d'ici 2006.

À la suite de négociations qui se sont déroulées dans le courant de 1996, le Chili (1^{er} octobre 1996) et la Bolivie (1^{er} janvier 1997) sont devenus membres associés du MERCOSUR. D'autre part, des négociations sont en cours avec d'autres pays du Pacte andin pour développer les échanges en franchise.

QUATRIÈME PARTIE - LE PROGRAMME PROPOSÉ

5. Les principaux objectifs du programme sont les suivants: i) aider les groupes vulnérables à s'intégrer au courant principal de l'économie et à y contribuer en profitant des nouveaux créneaux ouverts par le développement des marchés du MERCOSUR; ii) prévenir les effets indésirables de la modernisation économique et du développement des marchés; iii) adopter des mesures axées sur les femmes dans toutes les activités du programme tout en renforçant le rôle économique des paysannes et en garantissant la sécurité alimentaire et le bon état nutritionnel des ménages; enfin, iv) conseiller et former les paysans/petits entrepreneurs ruraux pauvres à l'observation des textes juridiques, règles et réglementations découlant d'accords et/ou d'engagements internationaux tels que le MERCOSUR.

6. À cette fin, il est proposé de prêter un appui au programme par un don d'assistance technique (DAT), les six pays du MERCOSUR quant à eux, créeront une unité régionale de coordination (URC) dans le cadre de la structure du MERCOSUR, implantée à Montevideo (Uruguay).

7. Créée par les six pays membres du MERCOSUR, l'URC sera chargée de mettre au point les activités appropriées dans le cadre du programme. Elle s'attachera avant tout à développer les possibilités économiques et à mettre au point des mesures de transformation de la production face à la nouvelle situation créée par l'élargissement du marché MERCOSUR. Compte tenu de l'expérience du FIDA et du MERCOSUR et dans le cadre du don d'assistance technique, le programme proposé portera sur trois grands secteurs: i) la mise au point de mesures destinées à renforcer la compétitivité de l'agriculture paysanne et l'allocation des ressources nécessaires à leur application; ii) l'évaluation du cadre institutionnel dans lequel doivent s'inscrire les programmes de lutte contre la pauvreté; iii) la participation des organisations paysannes et des petits exploitants à la mise au point de mesures internationales de développement rural et le potentiel de transformation des systèmes de production paysans.

8. Le programme comportera plus précisément les activités suivantes: i) information et vulgarisation; ii) suivi, analyse et recherche; iii) formation et renforcement des capacités; iv) mise au point de mesures dans le secteur public.

9. **Information et vulgarisation.** L'URC préparera des matériels d'information destinés aux responsables politiques, aux personnes influentes et aux dirigeants ruraux ainsi qu'aux communautés paysannes d'une façon générale. Elle fournira une information d'ordre technologique, économique, commercial et méthodologique aux bureaux nationaux ou locaux, publics ou privés, chargés de mettre au point les mesures de lutte contre la pauvreté rurale. Elle servira d'autre part de canal d'information et de rétro-information pour les organisations paysannes et les communautés rurales. Les activités de vulgarisation consisteront à organiser un service de documentation, des bases de données, des productions vidéo, des conférences et des réseaux informatiques. L'URC analysera et fera connaître les pratiques les meilleures.

10. **Suivi, analyse et recherche.** L'URC suivra les principaux événements et sujets ayant trait à l'agriculture, à l'environnement, au développement économique des communautés et au commerce. Les données seront ensuite analysées de manière à déterminer les répercussions socio-économiques éventuelles. Des recherches seront faites sur différentes options face à certains problèmes et

possibilités et leurs résultats communiqués. Les principaux destinataires de cette information seront les ministères de l'agriculture et autres organismes compétents. Par ailleurs, l'URC pourrait, sur demande, donner des avis à des organisations privées et non gouvernementales.

11. **Formation et renforcement des capacités.** L'URC mettra au point des modules de formation compte tenu de son expérience et de sa connaissance des différents programmes et organisations associés au développement rural. Sans participer directement à la formation, elle fournira un appui méthodologique et fera connaître les pratiques les meilleures.

12. **Mise au point de mesures dans le secteur public.** L'URC offrira ses compétences et fera connaître les pratiques les meilleures en matière de lutte contre la pauvreté aux gouvernements membres, à leurs organismes compétents et aux organisations internationales de développement. Les mesures et stratégies devront être conformes aux politiques macro-économiques ainsi qu'aux normes et aux objectifs du MERCOSUR. L'URC organisera sur un mode interactif des réunions participatives, des séminaires et conférences avec différents hauts fonctionnaires et représentants d'organisations internationales de développement.

CINQUIÈME PARTIE – MODALITÉS D'EXÉCUTION

13. Le programme sera mené par l'URC, qui disposera d'un comité de pilotage où siègeront des délégués des six pays participants. Un comité technique, composé d'un petit groupe de spécialistes et dirigé par un coordonnateur travaillant à Montevideo dans les locaux du secrétariat administratif du MERCOSUR, sera chargé de l'exécution du programme.

14. À partir d'une proposition du comité technique, le comité de pilotage soumettra un plan de travail annuel précisant les secteurs d'intervention où les programmes d'assistance et de recherche seront menés. Le FIDA participera à la réunion finale où le plan annuel sera approuvé.

15. Le comité technique soumettra au FIDA un rapport de situation annuel et aura pour tâche de superviser les activités nationales. Il chargera un cabinet indépendant de procéder à une vérification annuelle des comptes. Le rapport sera soumis au FIDA trois mois au plus tard après la fin de l'exercice.

16. L'accord relatif au don contiendra tous les détails sur la présentation des rapports, la vérification des comptes, la participation du FIDA à l'établissement du plan de travail annuel et les dispositions en matière de supervision.

SIXIÈME PARTIE – RÉSULTATS ET AVANTAGES ESCOMPTÉS

17. À la fin de la période couverte par le don d'assistance technique, les résultats suivants devraient être enregistrés: i) diffusion et échange d'information entre organisations publiques et privées; ii) études de faisabilité précisant le potentiel de pénétration du marché et les avantages comparatifs des produits des paysans pauvres ainsi que le potentiel de transformation des systèmes de production paysans; iii) formation des dirigeants ruraux, des fonctionnaires et des responsables de programmes sur le terrain aux différentes démarches pédagogiques à appliquer auprès des communautés rurales pour qu'elles puissent s'affirmer dans un environnement commercial très compétitif; enfin, iv) adoption de mesures dans le secteur public pour faire reculer la pauvreté rurale dans un contexte de concurrence suscitée par le développement de l'intégration et de la mondialisation des marchés.



SEPTIÈME PARTIE – COÛTS ET PLAN DE FINANCEMENT INDICATIFS DU PROGRAMME

18. Le coût total du programme, qui s'étalera sur trois ans, sera de 1 300 000 USD. Les pays participants du MERCOSUR prendront à leur charge 392 000 USD et le secrétariat administratif du MERCOSUR 108 000 USD en nature (installations et services généraux), tandis que le FIDA fournira un don d'assistance technique d'un montant de 800 000 USD. Ce don ne financera que les activités relatives au renforcement des capacités et aux mesures dans le secteur public prévues par le programme; les coûts relatifs aux ressources humaines, aux installations, au matériel et aux fournitures seront pris en charge par les gouvernements membres (voir le tableau ci-dessous).

**COÛTS ET FINANCEMENT DU PROGRAMME ET RÉPARTITION ESTIMATIVE DU
 DON DU FIDA
 (USD)**

Activités	FIDA	Pays du MERCOSU R	Secrétariat administra tif du MERCOS UR	Total	%
I. RENFORCEMENT DES CAPACITÉS					
1. Information et vulgarisation					
Service de documentation	43 000			43 000	3,3
Bases de données	82 000			82 000	6,3
Production vidéo	70 000			70 000	5,4
Conférences	55 000			55 000	4,2
2. Suivi, analyse et recherche					
Études	40 000			40 000	3,1
Réseaux informatiques	90 000			90 000	6,9
3. Formation et renforcement des capacités					
Modules de formation	75 000			75 000	5,8
Séminaires	60 000			60 000	4,6
Formation du personnel/de dirigeants ruraux	60 000			60 000	4,6
Téléconférences	75 000			75 000	5,8
4. Mise au point de mesures dans le secteur public					
Séminaires	35 000			35 000	2,7
Conférences	40 000			40 000	3,1
Voyages d'études	50 000			50 000	3,8
5. Séminaires de démarrage dans six pays		180 000		180 000	13,9
Total partiel	775 000	180 000		955 000	73,5
II. RENFORCEMENT DES INSTITUTIONS					
1. Ressources humaines		212 000		212 000	16,3
2. Matériel/installations/fournitures			108 000	108 000	8,3
Total partiel				320 000	24,6
Provision pour imprévus	25 000			25 000	1,9
Coût total	800 000	392 000	108 000	1 300 000	100



HUITIÈME PARTIE - RECOMMANDATION

19. Je recommande que le Conseil d'administration approuve le don d'assistance technique proposé en adoptant la résolution suivante:

DÉCIDE: que, dans le but de financer en partie pour trois ans, à compter d'avril 2000, le Programme d'appui aux institutions et aux actions gouvernementales visant à réduire la pauvreté dans la zone MERCOSUR, le Fonds accordera un don d'un montant ne dépassant pas huit cent mille dollars des États-Unis (800 000 USD) au Marché commun du Cône Sud (MERCOSUR) selon des modalités et conditions conformes en substance aux modalités et conditions présentées au Conseil d'administration dans le présent Rapport et recommandation du Président.

Fawzi H. Al-Sultan
le Président



POTENTIAL RISKS TO SMALLHOLDERS

1. The following are potential risks to smallholders from the implementation of MERCOSUR trading policies:
2. **Institutional weakness** and the danger of **social exclusion** of a large number of marginalized people. The task of transforming the cluster of state institutions in the rural sector has been very significant. However, in spite of some important progress, much remains to be done, and there is a lack of institutional answers to the demand and needs of less endowed producers. This contributes to social unrest, migration, overpopulation and unemployment in urban areas, contributing in turn to political instability and social tension, and perhaps working against the process of regional integration. A continuing rural institutional crisis can create or deepen the stagnation of the agricultural sector as long as there are no new institutional structures able to open new channels through an effective economic development supported in the long term by a rural development vision. Such a vision would allow for greater balance in the relations between the agricultural sector and the rest of the national and regional economies.
3. **Selective modernization.** This is the basis for the deepening productive and social imbalances in the rural sector, under conditions in which the macroeconomic environment of a country by itself cannot offer a real and lasting alternative for the displaced actors or regions in the countryside. Thus a new shape is given to the restructured countryside: **vacuum plus exclusion**. According to FAO's *State of Food and Agriculture 1997*, while the modern agro-industrial sector is likely to benefit considerably from MERCOSUR, some sensitive traditional production sectors will need to adjust to trade competition. Such adjustment is to be facilitated by the periods that were allowed for duty reduction, as well as by the new programmes of investment in rural infrastructure. However, the main question is whether the time is used to provide small farmers and producers with the necessary skills and productive assets (such as credit, land and water, management, technological know-how, etc.) that will allow them to learn to compete with larger and more advanced farmers and agribusinesses.
4. **High volatility of the markets.** The last financial crisis in Brazil in January 1999 threatens to disrupt other economies, especially Argentine and Uruguayan exports to that country. Yet, even before the financial crisis, and with unchanged nominal exchange rates, a more expansionary monetary policy led to increases in the price of non-tradables and a decline in the real exchange rate (defined as the price of tradables over non-tradables), with the usual impact of reduced exports and larger imports. This result suggests that the current bilateral trade balance between Argentina and Brazil is influenced as much by diverging macroeconomic conditions as by the implementation of the trade liberalization aspects of MERCOSUR. It points to the importance of mechanisms to ensure that macroeconomic conditions in trading partners work in concert with the trade liberalization process.
5. **Diversification.** Assessments have shown that gains from liberalization may not come from the region's traditional export commodities. The export market in agricultural commodities has changed considerably in recent years. In fact, the main source of growth in agricultural exports comes increasingly from non-traditional commodities, processed products and expansion into new markets. Thus, the opportunities for MERCOSUR countries will more and more come from exploiting diversification possibilities, at the geographical level, by expanding into fast-growing import markets; at the horizontal level, by increasing the spread of commodities exported; and vertically, by increasing the value-added for exported products. One of the best opportunities for poor smallholders is to reconvert their economies using the niches that the expansion of the MERCOSUR markets will create. Implementation of this proposal will facilitate the first feasibility studies to determine smallholders' competitiveness. IFAD already has positive experience in diversifying crops. The IFAD project assisted small producers of sugar beats (*remolacha azucarera*) to begin producing out of season fruits (*fruta primicia*) using rustic



nurseries and adapted, low-cost technology. The small farmers have become successful exporters of fruits to the MERCOSUR market, overcoming poverty and social marginalization. Previous to beginning product diversification, the German Agency for Technical Cooperation carried out some feasibility studies.

6. **Food security.** There are concerns that where production for export increases, food consumption and the nutritional status of the poorest households declines. For example, if increased production for export reduces local food availability, local food prices will rise. The nutrition of the rural poor who do not share in the benefits from export crops, but purchase food in the same markets may suffer. In addition, if export production is less labour-intensive than staple food production, the undesirable effect is unemployment. Similarly, when the export crop income is controlled by male heads of households, who are usually less likely to spend this income on food, then the food security of women and children in the household may be put at risk. Rural poverty and food security issues will not be resolved by just reforming the world agricultural trading system, or by policy reforms in farming among the main trading partners. While creating incentives for sellers of an agricultural surplus, the process of adjustment typically raises the price of food and increases unemployment.

7. **Knowledge and connectivity.** The idea that communities of small-scale agricultural producers are isolated and live in closed, self-sufficient societies is a myth. Global trade relationships, such as MERCOSUR, place rural communities and small-scale agricultural producers squarely in the middle of global market realities. Without knowledge and without the communications capabilities required to access, analyse and share the information required to create knowledge, small producers remain at the mercy of global market forces. The new information and communications technologies, such as the Internet, and new approaches to access and use technologies by people living in poverty, can help fulfil social development goals. Therefore, the need to facilitate access to such technologies is recognized.

8. **Liberalization does not trickle down to the poorest people in the agricultural sector,** at least during the transition period. Since many of the rural poor are landless and net-buying smallholders, this transition worsens poverty among them, at least until adjustment creates enough growth, employment and response in the production of the non-tradable foods. There are 90 million people living in poverty within the MERCOSUR countries, 32 million of which live in rural areas. According to a World Bank study (1995), of the two largest economies of the MERCOSUR, i.e., Brazil and Argentina, approximately 51% (18 million) of poor people in Brazil lived in rural areas. Twenty-four per cent and 59% of the illiterate population live in urban and rural areas, respectively. Most rural heads of households are self-employed or small producers (48% of the total), followed by waged workers, and seasonal or permanent workers. Based on a Basic Needs Assessment classification, in Argentina one fourth of the population live in rural areas; fifty-seven per cent of them live in the north-west and north-east of the country; two thirds of the rural population depend on agriculture, of which 35% are small farmers or non-waged family workers and 30% wage workers. Thirty-nine per cent of agricultural landholdings, or the equivalent of 1.5 million people, are considered poor according to Basic Needs Indicators, and they rely mostly on family labour. A third of this figure do not have proper title to the land, and 78% do not receive any technical assistance. The situation in Chile and Uruguay is similar to the one in Argentina and Brazil, and it worsens in the case of Bolivia and Paraguay.