

## PRÉFACE

Les groupes d'intérêt défendant des avantages acquis qui militent pour le maintien en l'état des politiques agricoles des pays de l'OCDE exercent une influence politique considérable. Jusqu'à une époque récente, les défenseurs de la cause du développement ne faisaient pas le poids face à eux et les préoccupations dont ils se faisaient l'écho n'attiraient guère l'attention au regard des pressions en faveur du soutien aux revenus des ménages agricoles et de la prise en compte d'une multitude d'autres enjeux importants pour la société. Même si l'expérience prouve que la plupart des aides vont aux agriculteurs les plus prospères, la mythologie agraire subsiste.

Les engagements pris au niveau politique par les chefs d'État et de gouvernement lorsqu'ils se sont mis d'accord sur les objectifs du Millénaire pour le développement, le Programme de Doha pour le développement et le Consensus de Monterrey ont ouvert la perspective d'un changement. En 2005, plusieurs occasions se prêteront à une évaluation des progrès accomplis dans la mise en œuvre des engagements souscrits à l'échelon international en faveur du développement. L'OCDE se donne pour mission d'éclairer les discussions qui auront lieu à Gleneagles, à New York, à Hong Kong et ailleurs en produisant des analyses des conséquences de l'action gouvernementale et des possibilités d'action qui s'offrent aux pouvoirs publics dans les domaines de l'agriculture et du développement.

Il ne faut pas sous-estimer toutes les difficultés qui peuvent se présenter lorsque l'on cherche à améliorer la cohérence des politiques menées dans les domaines de l'agriculture et du développement et qui sont propres au contexte, aux produits et aux pays concernés. Les différents instruments dont disposent les pouvoirs publics produisent des effets également différents. Les responsables de l'action gouvernementale doivent être pleinement conscients de toutes ces spécificités, faute de quoi les promesses dans le vague et les accords de portée trop générale sont voués à rester lettres mortes. L'analyse du Professeur Alan Matthews exposée dans le présent ouvrage nous guide le long d'une bonne partie du chemin à suivre pour répondre à cette nécessité.

L'étude définit clairement les objectifs au regard desquels la cohérence des politiques est envisagée. Elle examine et évalue les nombreuses tentatives de quantification des retombées bénéfiques attendues des réformes des politiques agricoles des pays de l'OCDE. Elle classe ensuite de façon systématique les moyens d'action dont il convient d'étudier l'impact sur les pays en développement. Pour chaque type d'instrument, la « dimension cohérence » est décrite précisément de façon à ce que les responsables de l'action gouvernementale puissent s'appuyer sur un cadre d'analyse solide pour prendre des décisions éclairées. L'étude ne prétend pas apporter de réponse à toutes les questions posées, mais organise plutôt dans un cadre structuré et complet les questions auxquelles les responsables doivent répondre dans le domaine de la politique agricole pour veiller à ce que les préoccupations et les engagements intéressant le développement soient effectivement pris en considération.

Parce que les interactions se multiplient entre les sphères de l'agriculture et du développement, la présente étude offre le canevas d'analyse sans lequel il est n'est guère possible d'envisager un débat de fond autour d'enjeux et de choix clairement énoncés. Je suis très reconnaissant au Professeur Matthews, ainsi qu'à ceux des pays membres de l'OCDE qui ont montré un intérêt particulier pour les thèmes abordés, d'avoir enrichi par leurs contributions les connaissances qui nous aideront à progresser vers une plus grande cohérence entre les politiques menées dans les domaines de l'agriculture et du développement.



Stefan Tangerman

Directeur, Direction de l'alimentation, de l'agriculture et des pêcheries

## RÉSUMÉ

Le présent document pose la question de savoir dans quelle mesure les politiques agricoles et les politiques des échanges agricoles des pays de l'OCDE sont compatibles avec les objectifs du Millénaire pour le développement (OMD), voire favorisent la réalisation de ces objectifs, et singulièrement de celui consistant à éliminer l'extrême pauvreté et la faim. La cohérence des politiques au service du développement est une ambition qui exige des pays de l'OCDE qu'ils veillent, dans la poursuite de leurs objectifs nationaux, à opter pour des stratégies n'ayant pas de répercussions négatives sur les perspectives de développement des pays les plus démunis tout en s'efforçant avec autant d'ardeur d'en exploiter les retombées positives éventuelles.

L'auteur adopte une interprétation large des mesures prises par les pays de l'OCDE au nom de leurs politiques agricoles qui peuvent influencer sur l'avenir du secteur agricole des pays en développement, et les regroupe en quatre catégories. Les politiques agricoles nationales renvoient aux instruments traditionnellement utilisés par les pays de l'OCDE pour soutenir les revenus et les prix agricoles et pour aider les agriculteurs à gérer les risques auxquels ils sont exposés. Les politiques des échanges agricoles ont généralement pour objet d'appuyer ces interventions sur les marchés intérieurs en recourant aux droits de douane ou à des subventions à l'exportation. Dans de nombreux pays de l'OCDE cependant, la politique des échanges agricoles vise des objectifs qui lui sont propres, tels que la promotion de l'intégration régionale, l'octroi à des pays en développement de préférences correspondant aux axes de la politique d'aide au développement ou la définition du cadre régissant le système des échanges agricoles. Les politiques nationales en matière de réglementation ayant une incidence sur les échanges agricoles constituent la troisième catégorie de politiques de nature à affecter les pays en développement. Il s'agit notamment des mesures intéressant la sécurité des aliments, la protection de l'environnement, la protection des consommateurs et celle des droits de propriété intellectuelle, en particulier en ce qui concerne les ressources phylogénétiques. Enfin, les politiques de coopération pour le développement des pays de l'OCDE, y compris les programmes d'assistance dans le domaine agricole et l'aide alimentaire, peuvent également jouer un rôle important dans l'amélioration de la cohérence des politiques. Le présent rapport porte principalement sur les mesures préconisées par

l'OCDE pour faire en sorte que les politiques agricoles soient placées sous le signe de la cohérence des politiques au service du développement. Il convient toutefois de ne pas perdre de vue à quel point il importe que les pays en développement veillent de leur côté à mener des politiques de nature à encourager la production agricole et à leur permettre d'exploiter les débouchés commerciaux qui ne manqueront pas de s'ouvrir au fur et à mesure de l'amélioration de la cohérence des politiques des pays de l'OCDE.

### **Politiques agricoles nationales**

En dépit de différences dans les méthodes et les données utilisées, l'observation montre que les politiques agricoles des pays de l'OCDE entraînant des distorsions des échanges ont pour effet de faire baisser les prix mondiaux tout en freinant les exportations et en portant préjudice au bien-être dans les pays en développement. La présente étude repose sur une estimation consensuelle de l'ordre de grandeur des répercussions des politiques agricoles des pays de l'OCDE sur le bien-être se situant entre 5 et 10 milliards USD, bien que ce chiffre varie considérablement selon le modèle, les critères, les bases de données et les périodes de référence utilisés. Ces chiffres peuvent sembler modestes au regard d'estimations antérieures. En réalité, la valeur des avantages escomptés à l'échelle mondiale de la libéralisation des échanges agricoles est nettement supérieure mais, parce que le coût des politiques agricoles est pour l'essentiel supporté par les pays qui les mettent en œuvre, ce sont donc les pays développés censés entreprendre des réformes qui devraient en être les premiers bénéficiaires. Les effets redistributifs à l'intérieur des pays sont supérieurs de plusieurs ordres de grandeur aux effets nets sur le bien-être. En raison notamment de la concentration de la pauvreté dans les zones rurales des pays en développement, la libéralisation des échanges agricoles devrait en moyenne bénéficier aux pauvres. Les recherches entreprises pour recueillir des données d'observation sur ces divers effets se sont attachées à appréhender les conséquences de la réforme des politiques agricoles sur la cohérence des politiques selon quatre axes : la dimension géographique, les moyens d'action utilisés, les produits visés et les populations concernées. La dimension géographique fait référence à l'impact par pays des politiques agricoles des pays de l'OCDE. Les études donnent à penser que les principaux gagnants de la libéralisation des échanges agricoles parmi les pays en développement seront dans l'absolu les pays exportateurs d'Amérique latine ainsi que certains pays d'Asie. Par ailleurs, il est regrettable que l'Afrique sub-saharienne et les pays les moins avancés apparaissent comme des perdants potentiels. Très peu d'entre eux sont des exportateurs nets vers la zone tempérée ou sont capables d'exporter des produits compétitifs, et toute hausse sur les marchés mondiaux des prix des produits qu'ils importent est pour eux synonyme de détérioration des termes de l'échange. Les exportations agricoles de ces pays bénéficient souvent d'accords

commerciaux préférentiels et la libéralisation a tendance à éroder la valeur de ces préférences. Les études qui envisagent la libéralisation sous un angle plus large, en tenant compte du secteur manufacturier ou des effets dynamiques, mettent plus volontiers en évidence des retombées positives pour les pays en développement, et notamment pour les pays les moins avancés. Cependant, dans la mesure où les perdants potentiels de la réforme du système commercial font partie des pays les plus pauvres, il est absolument nécessaire de prévoir dans le processus de réforme des mesures visant à sauvegarder leurs intérêts. Il est toujours possible, lorsque la libéralisation est globalement bénéfique, d'octroyer des compensations aux perdants sans remettre en cause l'avantage détenu par les pays instigateurs de la réforme.

Les moyens d'action utilisés renvoient aux formes de soutien à l'agriculture les plus préjudiciables aux pays en développement. Ces derniers ont beaucoup à gagner de l'abaissement des barrières douanières même si celui-ci risque de s'effectuer aux dépens des pays en développement dont les exportations bénéficient actuellement d'un système de préférences. Certains types de subventions internes peuvent également fausser gravement les échanges. Néanmoins, les effets sur les pays en développement de l'introduction de règles plus strictes en la matière ne devraient pas être aussi sensibles que ceux de l'abaissement des droits de douane. Beaucoup de subventions ne font pas l'objet d'engagements de réduction soit parce qu'on considère qu'elles ne faussent pas les échanges, soit parce que les critères d'obtention de ces aides réduisent d'emblée leur propension à induire des distorsions. Les subventions à l'exportation peuvent entraîner de graves perturbations sur certains marchés même si leur niveau actuel est tel que leur suppression intégrale n'aurait de toute façon que des répercussions limitées au niveau macro-économique sur les marchés de produits alimentaires.

Les produits visés sont ceux qui pâtissent le plus de l'incohérence des politiques. En général, on considère que les marchés mondiaux de bétail et de produits animaux sont davantage en proie à des distorsions que ceux des cultures bien que les dernières générations de modèles montrent que les aides dont bénéficient certaines cultures dans les pays de l'OCDE peuvent avoir des répercussions étonnamment fortes sur les prix mondiaux. La réforme de ces dispositifs entraînerait une hausse significative des prix mondiaux du blé, du sucre et du riz alors que les prix des oléagineux ne seraient comparativement que faiblement affectés. L'initiative en faveur du coton qui a marqué la reconnaissance des effets préjudiciables des politiques suivies par les pays de l'OCDE sur les producteurs de coton des pays en développement est actuellement examinée dans le cadre du Programme de Doha pour le développement.

Les populations concernées sont les ménages qui, dans les pays en développement, subissent les conséquences de la réforme des politiques agricoles des pays de l'OCDE. Alors que ces réformes devraient en moyenne bénéficier aux pauvres, leurs effets dépendront pour certains pays de la nature et de la réactivité du mécanisme de transmission des prix (qui sont fonction des politiques suivies dans les pays en développement et de la structure des marchés), ainsi que de la structure de la pauvreté. La réforme des politiques agricoles des pays de l'OCDE fera probablement davantage reculer la pauvreté en général dans les pays à faible revenu que dans les pays à revenu intermédiaire dans lesquels les ménages pauvres sont majoritairement des producteurs de denrées alimentaires.

La réforme des politiques agricoles devrait tempérer plutôt qu'éliminer l'instabilité des prix, et les producteurs des pays développés comme ceux des pays en développement continueront à gérer les risques de prix et de revenus. Améliorer la cohérence des politiques implique que la charge que représente la gestion de ces risques pèse sur ceux qui sont le plus à même de la supporter. Il s'ensuit que les pays développés devraient renoncer aux interventions visant à stabiliser les prix et privilégier, pour aider les producteurs à gérer ces risques, le recours à des mécanismes respectueux des lois du marché. Les pays en développement devront toutefois être en mesure de recourir à des systèmes de stabilisation des prix, y compris à des mesures aux frontières, ainsi d'ailleurs qu'à des mécanismes d'aide internationale pour faire face à l'instabilité des prix.

### **Politiques des échanges agricoles**

Depuis le milieu des années 80, les politiques des échanges agricoles des pays de l'OCDE se caractérisent par la prolifération d'accords préférentiels régionaux. Les conséquences de cette tendance sur la cohérence des politiques ne sont pas les mêmes pour les pays en développement qui bénéficient d'accords commerciaux préférentiels avec des pays de l'OCDE que pour ceux qui n'en bénéficient pas. Les pays en développement parties à ces accords peuvent escompter une expansion de leurs échanges et espérer tirer avantage d'un détournement des courants d'échanges au détriment de fournisseurs moins favorisés, mais risquent également de pâtir eux aussi d'une réorientation des échanges si leur partenaire membre de l'OCDE n'est pas le meilleur fournisseur avec lequel traiter. Pour les pays en développement qui ne sont pas concernés par ces accords, le danger réside également dans une possible réorientation des échanges. Ceux-ci peuvent toutefois espérer tirer parti d'une éventuelle harmonisation des réglementations ainsi que d'un sursaut des taux de croissance résultant du processus d'intégration. Quant à la compatibilité de ces accords commerciaux préférentiels avec une stratégie de réduction de la pauvreté,

elle dépendra du niveau de revenu des pays en développement parties ou non à de tels accords et de la structure de la pauvreté dans ces pays.

De nombreux pays de l'OCDE octroient des préférences commerciales non réciproques à des pays en développement pour appuyer leur développement. L'accès au marché en franchise de droits de douane ou sans contingents offre notamment aux pays les moins avancés se justifie par la nécessité d'apporter une aide supplémentaire à ces économies vulnérables pour les intégrer dans l'économie globale. Il convient d'encourager l'octroi de régimes préférentiels aux pays les moins avancés, sachant que de telles mesures ne peuvent être que transitoires. Cependant, parce que les préférences accordées aux PMA ne ciblent pas les pays les plus touchés par la pauvreté en milieu rural, la libéralisation des régimes préférentiels pour les produits agricoles ne peut en aucun cas remplacer une libéralisation multilatérale pour améliorer la cohérence des politiques au service du développement.

La valeur des préférences commerciales dépend de la marge préférentielle c'est-à-dire de l'écart entre le droit préférentiel et le droit NPF. La libéralisation multilatérale entraîne une diminution de la valeur de la marge préférentielle, phénomène connu sous le nom d'érosion des préférences, qui peut également résulter d'une réforme des politiques agricoles provoquant une réduction des prix de soutien ou de la conclusion d'accords préférentiels avec des pays concurrents. Certains observateurs affirment que les pertes imputables à l'érosion des préférences ne sont peut-être pas très lourdes et que le nombre de pays qui risquent d'en pâtir n'est peut-être pas très élevé. Leurs arguments ne sont pourtant guère rassurants pour les pays directement concernés. En particulier lorsque les pays bénéficiaires de préférences figurent parmi les plus vulnérables au monde, il convient de prendre des mesures spécialement destinées à compenser l'érosion des préférences due à des réformes unilatérales ou multilatérales du système commercial.

La part des pays en développement dans les exportations mondiales de produits agricoles transformés est en baisse. Parmi les facteurs à l'origine de ce repli, on peut citer la progressivité des droits de douane appliqués sur les marchés des pays développés et des pays en développement, qui se traduit par un accroissement des droits de douane tout au long de la chaîne de transformation des produits. Les pays en développement auraient beaucoup à gagner d'une libéralisation des marchés de produits transformés par opposition aux marchés de produits primaires, bien qu'il faille veiller à prévenir les effets pervers éventuels que celle-ci pourrait avoir pour les pays bénéficiant de préférences. Dans l'optique d'une amélioration de la cohérence des politiques, les propositions visant à réduire la progressivité des droits

de douane dans le cadre des négociations du cycle de Doha méritent d'être appuyées.

Plus les disciplines relatives aux mesures tarifaires deviennent strictes, plus l'on a lieu de craindre que les pays recourent davantage à des mesures commerciales correctives pour endiguer les importations. Les mesures commerciales correctives ont jusqu'alors été peu utilisées dans le secteur agricole, mais cette situation pourrait changer. Dans l'optique d'une plus grande cohérence des politiques, les mesures commerciales correctives soulèvent deux questions. En premier lieu, il s'agit de savoir si l'utilisation de telles mesures par les pays développés pour lutter contre les importations de produits agricoles est abusive ou injustement discriminatoire envers les pays en développement et, si tel est le cas, de déterminer ce qu'il convient de faire. Les pays en développement sont assurément la cible d'une bonne partie des mesures anti-dumping dont ils pensent qu'elles servent des visées protectionnistes. Des propositions ont été formulées en vue de réaménager le système de mesures commerciales correctives afin qu'il se prête moins aux initiatives abusives. Il s'agit en second lieu de savoir si les mesures commerciales correctives existantes sont conçues pour être utilisables par des pays en développement et adaptées à leurs besoins. Rares sont les pays en développement qui ont eu recours à des sauvegardes générales et rares aussi sont ceux qui se sont réservés le droit de recourir au mécanisme de sauvegarde spéciale prévu par l'Accord sur l'agriculture. Dans le cadre du Cycle de Doha, les discussions se poursuivent sur la possibilité d'accorder aux pays en développement le droit d'appliquer des clauses de sauvegarde spéciales.

La position adoptée vis-à-vis des demandes des pays en développement au sein du système commercial international constitue un aspect important, pour la cohérence des politiques, de la politique des échanges agricoles des pays de l'OCDE. Le présent document dégage deux thèmes de réflexion en particulier : le traitement spécial et différencié dans le cadre des échanges de produits agricoles et la réglementation des marchés internationaux de produits de base.

De nombreux pays en développement estiment que les règles de l'OMC doivent être modifiées afin que la possibilité leur soit ouverte de mettre en place des mesures pour répondre à leurs préoccupations en matière de sécurité des aliments, de développement rural et de réduction de la pauvreté. La Déclaration de Doha, qui a ouvert le cycle de négociations commerciales multilatérales du même nom, a réaffirmé que le traitement spécial et différencié pour les pays en développement devrait faire partie intégrante de tous les éléments des négociations sur l'agriculture. Les propositions relatives au traitement spécial et différencié figurent parmi les propositions de négociation des pays membres de l'OCDE, ainsi que dans les projets traçant les grandes lignes des modalités de négociation établis jusqu'ici. Le

traitement spécial et différencié demeure toutefois une pierre d'achoppement des négociations du Cycle de Doha qui ne relève pas uniquement des relations entre pays de l'OCDE et pays en développement. Sans pour autant accepter l'adoption de règles qui encourageraient les pays en développement à choisir de renoncer à l'intégration, il est cependant possible de prendre en compte certaines de leurs attentes légitimes, dont celle de voir appliquer aux échanges de produits agricoles des règles répondant à leurs besoins. La recherche et l'analyse sont à l'évidence importantes pour faciliter la définition de règles concernant le traitement spécial et différencié à même de concourir à la réalisation des OMD dans certains pays en développement sans pour autant la compromettre dans d'autres.

Les interventions sur les marchés internationaux de produits de base constituent également un domaine où se posent des problèmes de cohérence des politiques. Il est navrant de constater que la détérioration des termes de l'échange sur les marchés de produits de base au détriment des exportateurs des pays en développement, divisés par deux entre 1997 et 2001, leur a coûté beaucoup plus cher que les mesures protectionnistes prises par les pays de l'OCDE. On peut certes contester la thèse selon laquelle cette détérioration des termes de l'échange résulte principalement du libre jeu du marché et constitue donc une nouvelle donne à laquelle les exportateurs des pays en développement doivent s'adapter, ce qui ne serait pas le cas si elle était due à des décisions gouvernementales traduisant une attitude protectionniste de la part des pays de l'OCDE. La déconnexion croissante entre le prix payé par le consommateur final et le prix versé au producteur traduit la montée en puissance des intermédiaires tout au long de la chaîne de commercialisation et met en évidence l'importance que revêt la réglementation de la concurrence pour prévenir les abus qu'elle pourrait occasionner. Encourager les entreprises à assumer leur responsabilité sociale, notamment en favorisant l'adoption de codes de conduite, l'ouverture de nouveaux débouchés commerciaux, la diversification, l'amélioration de la qualité et l'obtention de produits à plus forte valeur ajoutée est l'un des moyens par lesquels les pays de l'OCDE pourraient œuvrer à la réalisation des OMD.

### **Mesures réglementaires et échanges agricoles**

Si la réforme de l'action des pouvoirs publics a contribué à une déréglementation progressive du secteur agricole dans certains pays, le désir de répondre aux préoccupations de plus en plus pressantes des consommateurs en matière de sécurité des aliments, de bien-être des animaux, de qualité des aliments et de protection de l'environnement a en revanche conduit à renforcer la réglementation dans d'autres domaines. Toutes les mesures réglementaires peuvent avoir des répercussions sur les échanges : elles peuvent restreindre les débouchés à l'exportation par rapport à ce qu'ils auraient pu être, réorienter la demande vers les fournisseurs qui ont le moins

de difficultés à se plier aux prescriptions ou, ce qui est plus positif, ouvrir des perspectives commerciales aux pays qui sont le mieux à même de répondre aux nouvelles attentes des marchés.

Les normes alimentaires sont une composante nécessaire de l'internationalisation des échanges. Cependant, les réglementations sanitaires et phytosanitaires risquent d'être particulièrement pénalisantes pour les pays en développement, à la fois en raison du « décalage » entre les mesures en vigueur sur les marchés d'exportation et celles appliquées par ces pays sur leurs propres marchés, et en raison du manque de moyens, tant au niveau des pays qu'au niveau des entreprises, pour se conformer à ces réglementations. La multiplication des réglementations sanitaires et phytosanitaires soulève un certain nombre de problèmes au regard de la cohérence des politiques. Les pays de l'OCDE devraient s'attacher à mettre au point d'autres solutions pour atteindre le niveau désiré de sécurité des aliments tout en minimisant les effets négatifs que celles-ci pourraient avoir sur les pays en développement. Il convient d'encourager la participation des pays en développement aux activités des organes qui établissent les normes internationales, et de leur faire accepter les systèmes de tests et de certification, au besoin en leur octroyant des moyens supplémentaires pour renforcer leurs capacités dans ce domaine.

La question de savoir si l'adoption de normes environnementales peut instaurer de nouvelles barrières faisant obstacle aux exportations des pays en développement intéresse également la cohérence des politiques. Les agriculteurs des pays de l'OCDE sont soumis à une réglementation environnementale de plus en plus dense qui alourdit leurs coûts de production. Si le coût environnemental de la production de denrées alimentaires est plus élevé dans les pays de l'OCDE et si les pouvoirs publics demandent aux producteurs d'internaliser ce coût, alors le relèvement des normes environnementales risque d'entraîner un déplacement de la production au profit d'exportateurs de pays tiers, y compris de pays en développement. Ces derniers craignent toutefois que l'instauration de normes plus strictes ne serve à imposer de nouvelles barrières à l'entrée, notamment en instituant des conditions relatives aux « méthodes de production et de transformation », ou à justifier des transferts budgétaires supplémentaires en faveur des agriculteurs des pays de l'OCDE destinés à compenser les répercussions des nouvelles dispositions sur leur position face à la concurrence. Les paiements accordés aux agriculteurs en contrepartie de la fourniture de biens publics sont autorisés par les règles de l'OMC à certaines conditions. Toute la différence entre le souci d'éviter une externalité négative et celui de rétribuer la fourniture d'un bien public est l'aboutissement d'un processus politique concernant la répartition des droits de propriété qui est propre à chaque pays. Dans certains cas, lorsqu'il faut faire des choix, le souci de la

cohérence des politiques plaide en faveur de solutions permettant de minimiser les répercussions commerciales négatives des décisions prises sur les pays en développement.

La protection des droits de propriété intellectuelle est aussi un objectif national qui peut avoir des conséquences déterminantes sur les échanges. Dans le cas de la protection des variétés végétales par exemple, les règles en vigueur influent sur la création et le transfert de technologies utiles pour les agriculteurs des pays en développement. Il est par ailleurs indispensable de protéger les savoirs traditionnels et d'assurer une répartition équitable des bénéfices qui en sont retirés. La protection des indications géographiques par les règles relatives aux DPI est également une question qui comporte des aspects importants pour le développement et dont l'examen, dans le contexte de l'Accord sur les ADPIC, devrait être envisagé sous l'angle de la cohérence des politiques, en tenant compte des conséquences qui pourraient en découler sur la réduction de la pauvreté dans les pays en développement.

### **Politiques de coopération pour le développement**

Il est désormais largement reconnu que l'ouverture des marchés n'est pas la panacée. Il est nécessaire d'aider les pays en développement, et notamment les pays les moins avancés, à saisir les nouveaux débouchés commerciaux qui s'offrent à eux. Nous avons déjà insisté précédemment sur le fait que toute réforme fait des gagnants et des perdants parmi les différents pays et à l'intérieur de chacun d'entre eux. Si les perdants de la réforme des politiques agricoles des pays de l'OCDE figurent parmi les pays et les communautés les plus vulnérables, il est d'autant plus impératif d'accompagner les réformes en mettant en place des filets de sécurité et des mesures compensatoires. L'aide au développement a donc un rôle important à jouer pour que la réforme des politiques agricoles des pays de l'OCDE aille dans le sens d'une amélioration de la cohérence des politiques.

Pour stimuler la production intérieure de denrées alimentaires et améliorer la capacité de réagir aux nouvelles perspectives d'accès aux marchés qui se dessinent, des investissements dans le secteur agricole et un soutien à la production agricole sont indispensables, ainsi d'ailleurs que des investissements dans des services et activités complémentaires. Les pays en développement doivent en prendre eux-mêmes la responsabilité, mais les pays donateurs peuvent les y aider de diverses manières. Il est à l'évidence capital que des financements suffisants soient mobilisés au titre du partenariat pour la réalisation des OMD. Les donateurs peuvent renforcer le soutien accordé aux projets agricoles dans leurs budgets d'aide, en mettant notamment l'accent sur les projets orientés vers la fourniture de biens publics

mondiaux, comme la recherche agricole, la lutte contre les maladies et la gestion de l'eau et des sols, ainsi que sur l'aide liée au commerce. Ils peuvent également s'employer à mieux coordonner leurs efforts d'aide, par exemple en harmonisant leurs modes de fonctionnement sur le terrain et leurs procédures de notification, et en les alignant sur les priorités des pays bénéficiaires.

L'aide alimentaire demeure une des principales composantes des programmes d'aide des pays donateurs qui pose un certain nombre de problèmes de cohérence des politiques. A l'origine, l'aide alimentaire s'est imposée comme un moyen d'écouler les surplus alimentaires des pays donateurs avant d'évoluer sous l'effet d'une volonté de tenter d'en faire un instrument au service de la politique de développement. Le débat tourne en partie autour de sujets techniques tels que les conditions d'octroi d'une aide alimentaire ou l'adéquation des volumes d'aide alimentaire aux besoins des pays bénéficiaires. Il est pourtant plus fondamental de se demander comment élaborer des programmes d'aide alimentaire ne risquant pas de porter atteinte aux intérêts des pays en développement en matière de sécurité des aliments et de réduction de la pauvreté. L'intégration des dons sous forme d'aide alimentaire dans les stratégies globales de sécurité alimentaire et le recours à des instruments tels que l'octroi de fonds destinés à financer l'achat de denrées alimentaires dans le cadre de transactions triangulaires, sont des méthodes de plus en plus prisées par les pays donateurs pour maximiser l'impact de l'aide alimentaire sur le développement.

### **Cohérence des politiques des pays en développement**

Si l'action à mener pour améliorer la cohérence des politiques consiste pour une large part à susciter des évolutions dans l'environnement mondial qui soient positives pour les pays pauvres, il incombe également aux pays en développement de veiller à ce que leurs politiques nationales concordent avec les OMD et facilitent des réponses adéquates du côté de l'offre. Dans le cas de l'agriculture notamment, les pays en développement vont devoir investir des fonds publics dans les infrastructures et le progrès technique et faciliter l'octroi des crédits nécessaires pour financer la modernisation de la production et l'amélioration de la compétitivité, mais aussi mener des politiques économiques cohérentes et crédibles afin d'encourager l'investissement privé et opter pour des politiques commerciales qui ne soient pas préjudiciables à la production, ni aux exportations primaires. Bien qu'on ait beaucoup avancé dans la suppression des mesures défavorables à l'agriculture dans les politiques macroéconomiques et dans les politiques commerciales, reste à éliminer les cas de figure où subsiste une taxation implicite. Les pays en développement devraient prévoir d'accroître la part des dépenses publiques consacrée au secteur agricole afin de donner un coup de pouce aux investissements complémentaires requis pour améliorer la capacité de réaction du côté de l'offre, et

de réformer leurs politiques pour favoriser l'instauration de conditions propices au développement agricole et rural.

### **Propositions de travaux futurs**

Le présent document étudie comment est abordée la cohérence des politiques dans le processus d'élaboration des politiques agricoles des pays de l'OCDE. Il met en évidence l'impact que les décisions intéressant les politiques agricoles nationales, les politiques des échanges agricoles, les mesures réglementaires influant sur les échanges agricoles et les politiques de coopération pour le développement menées dans le domaine agricole peuvent avoir sur les pays en développement, ainsi que sur leur aptitude à atteindre l'objectif du Millénaire pour le développement consistant à réduire de moitié la pauvreté et la faim d'ici 2015. On dispose désormais de nombreuses études dénonçant des incohérences dans les politiques suivies et recommandant des méthodes pour y remédier.

Il est cependant possible d'explorer d'autres axes de recherche pour renforcer la cohérence des politiques au service du développement au stade de la formulation des politiques agricoles, ainsi que dans d'autres domaines connexes de l'action gouvernementale. On pourrait notamment réaliser :

- Des travaux sur les spécifications et les essais de modèles, et sur l'estimation des paramètres, ainsi que des investissements dans des bases de données, pour arriver à un meilleur consensus sur les éléments à inclure dans les modèles empiriques, et par ce moyen, accroître la confiance dans les prévisions qui en sont tirées.
- Des travaux tendant à prévoir l'impact de la libéralisation des échanges agricoles au niveau des ménages, en utilisant à la fois des méthodes fondées sur des modèles et des études de cas.
- Des travaux visant à estimer l'ordre de grandeur des pertes éventuelles que la réforme des politiques agricoles des pays de l'OCDE pourrait faire subir à certains pays en développement, et à recenser les moyens utilisables pour les aider à absorber ces pertes.
- Des études de cas sur les gains de bien-être pour les pays en développement qui pourraient résulter de la conclusion d'accords commerciaux régionaux par opposition à ceux escomptés de la libéralisation multilatérale des échanges.
- Des travaux sur l'impact des mesures réglementaires prises notamment en faveur de la sécurité des aliments, de la santé animale, de la protection de

l'environnement et des consommateurs en vue de recenser et d'élargir les possibilités d'accès aux marchés qu'elles ouvrent tout en mettant en évidence les conséquences néfastes qu'elles peuvent avoir pour les pays en développement.

- D'autres travaux destinés à recenser les dispositions que les pays en développement doivent prendre pour tirer avantage des nouvelles perspectives d'accès aux marchés qui s'offrent à eux tout en corrigeant les déséquilibres inacceptables dans la répartition des revenus entre producteurs et consommateurs.
- Des analyses d'études détaillées, consacrées notamment aux pays les moins avancés, et portant sur les stratégies de lutte contre la pauvreté, dans le but de dégager les grandes priorités de l'action gouvernementale et de cerner la contribution que la libéralisation des échanges devrait apporter aux efforts qu'ils déploient pour atteindre les objectifs du Millénaire pour le développement.