

RÉUNION DU COMITÉ DE L'AGRICULTURE AU NIVEAU DES MINISTRES

25-26 FÉVRIER 2010

Résumé de la présidence (diffusé sous la responsabilité des co-présidents, MM. les Ministres Berlakovich et Carter)

1. Les ministres de l'Agriculture des 30 pays membres de l'OCDE et ceux de l'Afrique du Sud, de l'Argentine, du Brésil, du Chili, de l'Estonie, de la Fédération de Russie, de l'Indonésie, d'Israël, de la Roumanie et de la Slovénie, ainsi que les représentants de l'UE, de la FAO et de l'OMC se sont réunis à Paris pendant une journée et demie sur le thème "Pour un avenir durable : des politiques agricoles et alimentaires à la hauteur des défis et opportunités planétaires". Il s'agissait de la première rencontre des ministres de l'Agriculture dans le cadre de l'OCDE depuis 12 ans. La réunion était co-présidée par MM. les Ministres Nikolaus Berlakovich, de l'Autriche, et David Carter, de la Nouvelle-Zélande. Juste avant la réunion, les co-présidents ont rencontré les représentants du BIAC (Comité consultatif économique et industriel auprès de l'OCDE) et de l'IFAP (Fédération internationale des producteurs agricoles) pour un échange de vues sur les questions inscrites à l'ordre du jour de la réunion.

2. La présence des pays en voie d'adhésion à l'OCDE (Chili, Estonie, Fédération de Russie, Israël et Slovénie,) ainsi que de pays de l'engagement renforcé (Afrique du Sud, Brésil et Indonésie) et d'observateurs auprès du Comité de l'agriculture (Argentine et Roumanie) a élargi le débat et l'a enrichi de nouvelles dimensions importantes.

3. La réunion a révélé une large convergence de vues quant à la définition des défis auxquels est confronté le système agricole et alimentaire, mais l'idée a également été exprimée selon laquelle d'importantes opportunités s'offriront aux agriculteurs et aux autres acteurs du système alimentaire dans les prochaines décennies moyennant la mise en place de politiques adaptées et des conditions propices.

4. La problématique de la **sécurité alimentaire** a été débattue en profondeur pendant toute la durée de la réunion. Les participants ont notamment déploré la hausse récente du nombre de victimes de la sous-nutrition, qui dépasse le milliard. La population et les revenus continuant d'augmenter, des mesures seraient nécessaires sur de nombreux fronts différents pour éviter que la situation ne s'aggrave. Il a été convenu que les solutions à l'insécurité alimentaire devaient s'articuler sur divers domaines. La production et, en particulier, la croissance de la productivité doivent progresser dans l'ensemble des systèmes agricoles. Le renforcement de la capacité de production des pays en développement passe par l'investissement, l'amélioration des infrastructures, de la formation et de la vulgarisation, ainsi que par le développement des marchés. La production devra aussi augmenter dans d'autres parties du monde, surtout dans les régions richement dotées en ressources naturelles et autres facteurs nécessaires à l'agriculture. Nous avons également partagé en général l'opinion selon laquelle les questions d'accès se trouvaient au cœur du problème de l'insécurité alimentaire et que la solution la plus efficace à long terme passait par un développement général, à même de favoriser l'élévation des revenus et du niveau de vie des pauvres. En ce sens, l'agriculture jouera un rôle important dans la solution à ce problème, mais le développement agricole, à lui seul, ne suffit pas.

5. Les **échanges** auront un rôle primordial à jouer dans la circulation des biens alimentaires entre les régions qui peuvent les produire en abondance et celles qui n'en ont pas la possibilité. Nous sommes convenus qu'un système commercial multilatéral fonctionnant correctement et soumis à des règles était essentiel à cet égard. Certains pays ont fait valoir que l'« étroitesse » des marchés contribuait à l'instabilité des prix internationaux des produits agricoles et que ces prix seraient plus stables si des volumes d'échanges plus importants avaient lieu sur des marchés plus ouverts. Nous sommes convenus que les producteurs pourraient avoir besoin d'aide pour améliorer leur capacité de production afin d'être en mesure de participer à ces marchés. Certains pays ont exprimé le souhait de prendre en compte les normes environnementales et sociales. Il est important pour tous les pays, mais en particulier pour les pays en développement, d'avoir accès à des marchés ouverts et transparents. Un aboutissement heureux des négociations en cours dans le cadre du Programme de Doha pour le développement a également été jugé essentiel.

6. Nous avons partagé nos préoccupations à l'égard de l'impact que le **changement climatique** pourrait avoir sur l'offre alimentaire et avons noté que ceux qui sont les plus exposés aux conséquences néfastes de ce phénomène, notamment dans les pays en développement, étaient également les moins bien armés pour y faire face. Nous sommes également convenus que l'agriculture devrait apporter une contribution importante à la réduction des émissions de gaz à effet de serre. Par des mesures d'atténuation telles que la séquestration du carbone dans les sols, elle a en effet un rôle à jouer dans ce domaine. Il a été reconnu que la croissance démographique et l'évolution inéluctable des habitudes alimentaires en faveur d'un régime plus varié et plus riche en protéines nécessiterait un accroissement considérable de la production. Les contraintes du changement climatique placeront les agriculteurs devant un défi de taille qui consiste à réduire l'intensité d'émissions de la production alimentaire tout en préservant la compétitivité économique du secteur et d'autres avantages sur le plan de l'environnement, tels que l'amélioration de la qualité de l'air et de l'eau, la préservation de la biodiversité et la réduction de l'érosion des sols. Certains pays ont souligné la nécessité de mettre en commun l'information et l'expérience acquise en ce domaine et se sont notamment félicités de l'initiative *Global Research Alliance* de la Nouvelle-Zélande .

7. De façon plus générale, il a été reconnu que les **contraintes de ressources** mettaient à rude épreuve la capacité du secteur à répondre à l'augmentation de la demande. L'agriculture est grosse consommatrice d'eau, dans les pays développés comme dans les pays en développement. La rareté de cette ressource est particulièrement préoccupante et même dans les pays qui semblent richement dotés, il a été reconnu qu'il faudrait nettement intensifier les efforts en faveur d'une gestion et d'une tarification efficaces de l'eau pour faire face à l'accroissement de la demande et à la concurrence avec les autres usages de cette ressource. La disponibilité des terres a aussi été mentionnée parmi les contraintes de ressources, bien que les opinions varient quant à l'ampleur du problème.

8. Une large convergence de vues s'est dégagée quant à l'importance du rôle de **l'innovation** pour élaborer les mesures à mettre en œuvre face à l'augmentation de la demande et au changement climatique. L'envoi des bons signaux, le choix des technologies adaptées, ainsi que les moyens de les diffuser et de les appliquer – conditions qui doivent faire partie des priorités de l'action gouvernementale – permettront selon nous au secteur de relever les défis auxquels il est confronté, notamment ceux du changement climatique, des pressions exercées sur les ressources et de la gestion des déchets. De nombreux exemples d'innovations technologiques axées sur l'adaptation au changement climatique ont également été présentés, qu'il s'agisse des techniques d'irrigation les plus récentes ou de l'amélioration de la résistance des végétaux à la sécheresse et à la chaleur. Les technologies d'atténuation ont également été débattues, notamment la génétique animale et la gestion des effluents d'élevage. Bon nombre de pays entrevoient de nouvelles opportunités pour leur secteur agro-alimentaire ainsi que des perspectives de rentabilité et de revenus plus prometteuses, jugeant à cet égard essentiel d'appuyer les agriculteurs par une énergique politique d'innovation et de diffusion. La nécessité d'intensifier l'investissement dans la recherche et le développement ne fait aucun doute, mais les ressources budgétaires étant limitées et soumises à de

nombreuses demandes concurrentes, les ministres de l'agriculture devront se montrer très convaincants pour que cet objectif puisse se concrétiser. L'importance du transfert et de la mise en application des connaissances et technologies existantes a été soulignée, mais les pouvoirs publics, en partenariat avec le secteur privé, doivent également investir dans la recherche axée sur le développement de technologies nouvelles. Il importe par ailleurs de maintenir les marchés ouverts pour permettre la libre circulation de l'innovation et de la technologie.

9. Nous avons cependant noté que les réglementations concernant certaines nouvelles technologies et l'attitude du public à l'égard de ces dernières présentaient des différences d'un pays à l'autre. Les techniques de modification génétique en sont un exemple. Elles se heurtent à des résistances de l'opinion dans certaines parties du monde, mais d'aucuns ont le sentiment qu'elles peuvent jouer un rôle important en aidant le secteur à répondre à une demande croissante, en présence du changement climatique et des pressions qui s'exercent sur les ressources, tout en réduisant l'usage des produits chimiques. Les incertitudes concernant les effets à long terme de ces technologies ont été évoquées.

10. La forte augmentation des prix agricoles mondiaux en 2007-08, rapidement suivie d'un retour à des prix plus normaux, les impacts attendus du changement climatique et les interactions croissantes entre les marchés énergétique et agricole ont mis en relief la problématique de l'**instabilité**. Différents points de vue ont été exprimés à propos du rôle qu'a peut-être joué la spéculation à cet égard et, plus généralement, des liens avec la crise économique. Nombreux sont ceux qui s'attendent à ce que l'instabilité s'accroisse dans les années à venir. D'autres inclinent à penser que les récents événements étaient exceptionnels et qu'ils s'expliquent entre autres par des facteurs liés aux marchés. Les points de vue diffèrent également en ce qui concerne les solutions envisageables – un retour à une réglementation plus ferme, dans l'optique de limiter l'ampleur de l'instabilité, ou le traitement des effets de cette dernière sur les agriculteurs et les autres acteurs moyennant diverses mesures d'atténuation des risques. Malgré ces différences, nous sommes convenus qu'il était nécessaire d'approfondir notablement la réflexion sur les stratégies de gestion des risques.

11. Les questions complexes de **pouvoir de marché** et de relations entre les différents acteurs du système alimentaire, depuis les agriculteurs jusqu'aux détaillants, ont été examinées. Il a été jugé important que les agriculteurs reçoivent une part équitable du prix payé par le consommateur final. Certains appellent de leurs vœux une plus grande transparence et un meilleur fonctionnement des marchés à tous les stades de la filière agroalimentaire. Il a été considéré que le degré de concentration du secteur de la vente au détail, dans certains pays, était susceptible de poser des problèmes, et les pays ont décrit les mesures qu'ils avaient prises pour améliorer la situation. Il s'agit d'un domaine dans lequel les données peuvent être difficiles à obtenir. Il a été admis que des cadres réglementaires adaptés, en particulier une politique de la concurrence efficace, seraient en l'occurrence utiles.

12. Certains pays ont fait mention de la multifonctionnalité de l'agriculture, c'est-à-dire du fait que le système agricole, outre les produits de base utilisés en alimentation humaine et animale ou à d'autres fins, peut aussi produire des biens et services environnementaux au travers de la biodiversité et des paysages, par exemple, ou encore contribuer au développement des zones rurales, et ils ont fait valoir que de nombreux types de systèmes agricoles différents étaient envisageables. Certains pays ont insisté sur le fait que l'action publique axée sur la multifonctionnalité ne devait pas peser sur les décisions de production et d'investissement, ni fausser les échanges.

13. Nous avons consacré un certain à l'examen des questions touchant aux biocarburants. Ont ainsi été évoquées leurs incidences sur les prix alimentaires, la concurrence dont font l'objet des ressources agricoles déjà peu abondantes, la mesure dans laquelle les bioénergies réduisent réellement les émissions de gaz à effet de serre, et, plus généralement, les perspectives et opportunités offertes par la production de biomasse. Quelles sont les perspectives en ce qui concerne la production de matières premières pour les

biocarburants de deuxième génération et quelles seront la viabilité économique de ces derniers et leur contribution à la réduction des émissions ? Ces questions ont donné lieu à un débat utile, même si des divergences sont apparues.

14. Nous avons noté que, dans de nombreux pays, le regard que le public porte sur l'agriculture évoluait, et les ministres ont estimé que des efforts devraient être consentis pour améliorer l'image du secteur. Il a été fait mention de l'intérêt croissant que les consommateurs témoignent aux modalités et au lieu de production des aliments. Il a été considéré que ces évolutions offraient la possibilité de développer des produits différenciés pour répondre à la demande des consommateurs. L'intérêt de ces derniers pour des questions comme la qualité des aliments, le bien-être des animaux et les conditions environnementales dans lesquelles la production s'effectue a été noté lui aussi, de même que l'importance de l'étiquetage en vue d'informer les consommateurs sur ces thématiques.

15. Nous avons noté que le gaspillage dans la filière alimentaire expliquait une proportion non négligeable de la « consommation » de denrées et qu'une action dans ce domaine serait bénéfique à de nombreux égards. La pression qui pèse sur l'offre serait atténuée si une petite partie seulement du gaspillage observé dans les systèmes alimentaires des économies avancées pouvait être éliminée. L'environnement s'en porterait mieux lui aussi. Diverses solutions ont été examinées, de la sensibilisation des acheteurs de produits alimentaires et des consommateurs à la modification des signaux-prix. Les méthodes de valorisation des déchets alimentaires ont aussi été abordées. Dans les pays en développement, éliminer les pertes dues aux déficiences des infrastructures de manutention, de transport et de distribution améliorerait immédiatement la sécurité alimentaire.

16. Cette réunion a rassemblé les ministres et des responsables de haut niveau de pays qui, ensemble, représentent une proportion colossale de la production et de la consommation mondiales de produits agricoles et alimentaires. Les enjeux auxquels nous sommes tous confrontés sont bien compris et nous avons examiné un large éventail d'approches concrètes et pragmatiques pour y faire face. Les ministres ont pris note des travaux importants réalisés à cet égard par l'OCDE et ont encouragé cette dernière à procéder à des analyses de fond de l'action à consacrer à une vaste gamme de problématiques, décrites avec davantage de précision dans le communiqué. Ils ont noté le rôle conséquent que l'OCDE peut jouer en servant de lieu d'échange d'informations et de savoir-faire sur ces questions difficiles. Ils ont aussi souligné l'utilité manifeste des grandes approches horizontales qui permettent de tirer parti des compétences de l'ensemble de l'Organisation, comme en témoignent l'intégration des dossiers agriculture et alimentation dans le cadre de l'élaboration de la Stratégie pour une croissance verte ou les travaux en cours sur l'innovation. Plusieurs intervenants ont fait mention de la nécessité de fonder la conception de l'action publique sur des données probantes. Les ministres insistent sur l'importance de communiquer activement sur les résultats des travaux précieux que l'OCDE consacre aux politiques et aux marchés agricoles.

17. L'Afrique du Sud, l'Argentine, le Brésil et l'Indonésie ont pleinement participé à la réunion et apporté une contribution importante à l'ampleur et à la profondeur du débat. Bien qu'ils n'aient pas souscrit au communiqué final, ces pays ont exprimé leur adhésion sans réserve à bon nombre des conclusions qui y sont énoncées, notamment celles concernant les échanges ainsi que l'importance des marchés ouverts et de la poursuite de la libéralisation des échanges de produits agricoles.

18. L'esprit qui a régné au cours de la réunion était positif : le secteur doit certes faire face à des défis difficiles, mais de grandes opportunités s'offrent à lui également. Le double défi qui consiste à accroître la production sur une base durable tout en réduisant l'empreinte carbone du secteur peut être relevé. Il a été pris acte de la diversité des systèmes agricoles dans le monde et de la nécessité de trouver des solutions variées. Les agriculteurs et le système alimentaire dans son ensemble ont fait preuve de capacités de réaction et d'adaptation extraordinaires dans le passé et il continuera d'en aller ainsi. Notre tâche, en tant

que ministres et membres de nos gouvernements, est de veiller à ce que les réglementations, institutions et politiques nécessaires soient en place pour permettre aux agriculteurs et au système alimentaire dans sa totalité de faire ce qu'ils font le mieux : fournir des aliments sains et nutritifs là où ils sont nécessaires, répondre à diverses attentes de la société et des consommateurs, et prendre soin de nos ressources naturelles.