

Lignes directrices sur l'utilisation de l'analyse économique pour éclairer la prise de décisions dans le domaine SPS¹

Résumé analytique

1. De nombreux pays en développement sont confrontés à des besoins apparemment énormes s'agissant d'améliorer la capacité sanitaire et phytosanitaire (SPS), dans le but d'atteindre les objectifs de politique intérieure et, en particulier, de stimuler les résultats à l'exportation du secteur agroalimentaire. Sans doute, les ressources dont disposent les budgets nationaux et les donateurs sont insuffisantes pour répondre à tous ces besoins et il faut inévitablement établir des priorités entre les diverses options concurrentes en matière de renforcement des capacités. Dans ce contexte, l'analyse économique semble offrir un cadre structuré qui peut aider les décideurs à établir des priorités d'une façon qui soit objective et responsable et contribue à faire en sorte que les ressources soient utilisées d'une manière efficace.

2. Le présent rapport passe en revue diverses expériences de l'utilisation de l'analyse économique pour orienter l'établissement de priorités en matière de renforcement des capacités SPS dans les pays en développement, met en lumière les problèmes que pose l'utilisation de ces méthodes et fournit des orientations générales aux décideurs quant aux méthodes d'analyse économique convenant le mieux à tel ou tel type de décision. Pour établir le présent rapport, les publications existantes ont été passées en revue et les spécialistes de l'analyse économique ont été consultés sur leurs propres données d'expérience. Un cadre est proposé qui permet de tenir compte de critères de décision variés et multiples pour établir des priorités entre les options en matière de renforcement des capacités SPS dans des contextes aussi larges que la sécurité sanitaire des produits alimentaires, la santé animale et la préservation des végétaux.

3. L'analyse coût-avantages (ACA) et, dans une moindre mesure, l'analyse coût-efficacité (ACE) ont été largement appliquées à l'analyse du renforcement de la capacité sanitaire et phytosanitaire dans les pays aussi bien en développement qu'à revenu élevé. La plupart de ces applications ont été axées sur des aspects spécifiques de la capacité dans les domaines de la sécurité sanitaire des produits alimentaires, de la santé animale ou de la préservation des végétaux, comme par exemple la lutte contre la fièvre aphteuse ou la mouche des fruits, plutôt que sur une comparaison générale des besoins en matière de renforcement des capacités SPS. Il s'agit de procéder par des manières différentes à une analyse *a posteriori* des incidences des investissements passés ou en cours ou à une analyse *ex ante* des incidences anticipées des investissements prospectifs, quoique rarement dans un véritable contexte de prise de décisions. Il ne semble guère que ces techniques soient utilisées couramment dans les pays en développement ou par les donateurs, sauf à un niveau assez rudimentaire. Toutefois, ces deux techniques sont manifestement des moyens utiles pour comparer et mettre en rapport les coûts et les avantages des différentes options en matière de renforcement des capacités, sur la base d'une série relativement limitée d'effets qui peuvent se mesurer en unités largement comparables.

4. Les utilisations qui ont été faites dans le passé de l'ACA et l'ACE illustrent les problèmes que pose la réalisation d'une analyse économique dans le contexte d'un pays en développement. Souvent, les données sont limitées ou la qualité de celles qui existent est sujette à caution, ce qui exige dans bien des cas des ajustements peu satisfaisants de la portée ou de l'étendue de l'analyse, tels que l'adoption de méthodes qui sont relativement simplistes ou une extrapolation des données et l'élaboration d'hypothèses dans les cas où les incidences sont difficiles à identifier et/ou quantifier. De fait, les spécialistes considèrent que le problème des données est l'une des principales contraintes faisant obstacle à l'utilisation efficace de l'analyse économique pour orienter l'établissement de

¹ Le présent résumé analytique est tiré du projet de document établi par Spencer Henson, Professeur à l'Université de Guelph et chercheur universitaire à l'Institut d'études sur le développement, et Oliver Masakure, Professeur assistant à l'Université Wilfred Laurier, pour le Fonds pour l'application des normes et le développement du commerce (FANDC). Les lignes directrices finales seront disponibles sur le site Web du FANDC (www.standardsfacility.org) en décembre 2009.

priorités en matière de renforcement des capacités SPS dans le contexte d'un pays en développement. En même temps, ces difficultés signifient que les résultats de l'ACA et de l'ACE doivent être traités avec une certaine prudence, l'analyse coût-avantages faisant en particulier souvent l'objet de critiques du fait qu'elle sous- ou surestime les coûts et/ou les avantages.

5. L'analyse décisionnelle multicritères se présente comme une solution pouvant utilement remplacer l'ACA et l'ACE. En particulier, elle permet d'établir des priorités entre les options possibles en matière de renforcement des capacités sur la base d'un vaste éventail de critères de décision (par exemple la valeur des exportations, les incidences sur les petits producteurs, les améliorations en ce qui concerne la santé publique et/ou la productivité agricole et les conséquences pour les femmes et les secteurs vulnérables) auxquels ne s'applique pas nécessairement (ou ne peut s'appliquer) le même système de mesure. Si les méthodes fondées sur l'analyse décisionnelle multicritères ont été largement appliquées à la prise de décisions dans d'autres domaines, tels que la gestion des ressources naturelles, elles l'ont peu été jusqu'à présent dans le domaine du renforcement des capacités SPS.

6. Un cadre structuré d'analyse décisionnelle multicritères comportant plusieurs étapes est proposé ici pour favoriser l'établissement de priorités en ce qui concerne des aspects généraux touchant la capacité SPS. Ces étapes sont les suivantes:

- (i) Définition de la série d'options à envisager dans le domaine du renforcement des capacités.
- (ii) Collecte et regroupement de renseignements sur des critères de décision pertinents sous forme de cartes d'information.
- (iii) Traduction des mesures sur les critères de décision, individuellement ou en catégories plus larges, en diagrammes en toile d'araignée² qui illustrent les principaux domaines dans lesquels chacune des options en matière de renforcement des capacités permet d'obtenir des résultats relativement bons ou mauvais.
- (iv) Détermination d'une priorité numérique correspondant aux options envisagées.

7. Idéalement, les différents éléments et formats utilisés pour présenter les données sur la série d'options en matière de renforcement des capacités devraient être considérés parallèlement pour exprimer de manière aussi claire que possible la nature du processus de décision et les caractéristiques correspondantes des différents critères de décision.

8. L'utilisation de l'analyse économique, si elle permet en principe d'améliorer considérablement le processus de décision en termes d'objectivité, de transparence et de responsabilité, modifie la nature du processus de prise de décisions. Elle tend à mettre davantage l'accent sur les "chiffres concrets" et demande en général plus de temps et de ressources pour prendre les décisions. Il est essentiel que le personnel à tous les niveaux du processus de décision adhère à l'utilisation de l'analyse économique et s'engage à fournir le soutien et les ressources nécessaires. En même temps, comme la courbe d'apprentissage initiale est inévitablement assez "ardue", une assistance technique est nécessaire pour acquérir les connaissances spécialisées et l'expérience requises.

9. Le FANDC pourrait jouer un rôle clé pour élaborer les matériels de formation nécessaires pour l'analyse décisionnelle multicritères dans le contexte des décisions dans le domaine SPS et en promouvoir l'utilisation. À titre de première étape, le FANDC pourrait mettre à l'essai le cadre de l'analyse proposée ici dans un petit nombre de pays pilotes pour voir comment elle fonctionne dans la pratique et l'améliorer. Cela permettrait également d'élaborer un "guide de l'utilisateur" pratique fournissant des orientations plus détaillées et des exemples concrets.

² Un diagramme en toile d'araignée ou diagramme radar montre la valeur de trois indicateurs ou plus sur des axes qui partent du même point central. C'est une façon utile de montrer la position relative de chaque option en matière de renforcement des capacités pour toute une gamme de critères de décision.