

Blandford, D. (2007-10-01), « Déficit d'information dans l'élaboration, la mise en oeuvre et le suivi des politiques agricoles. », Éditions OCDE, Paris.  
<http://dx.doi.org/10.1787/066360274088>



## **Déficits d'information dans l'élaboration, la mise en oeuvre et le suivi des politiques agricoles.**

David Blandford

La version originale de ce document a été publiée comme suit :

Blandford, D. (2007-10-01), "Information Deficiencies in Agricultural Policy Design, Implementation and Monitoring", *OECD Food, Agriculture and Fisheries Papers*, No. 6, OECD Publishing, Paris.  
<http://dx.doi.org/10.1787/067228574571>

## TABLE DES MATIÈRES

Résumé .....	2
1. Introduction .....	7
2. Le rôle de l'information dans le processus de mise en place des politiques .....	10
3. Le coût de l'information.....	15
4. Types et sources des déficits d'information .....	18
5. Sources d'information traditionnelles pour les responsables de la politique agricole .....	28
6. Quelques questions concernant l'acquisition et l'exploitation d'informations concernant les politiques .....	31
7. Exemples dans trois domaines d'action .....	34
8. Nouvelles approches permettant de combler les déficits d'information .....	54
9. Problèmes politiques liés à la réponse apportée aux déficits de l'information .....	59
10. Conclusions et recommandations.....	60
Références .....	62

L'auteur principal de ce document est David Blandford, professeur à l'Université de l'État de Pennsylvanie. La section 3 s'appuie sur les informations pertinentes fournies par Dr. Stefan Mann de Agroscope FAT Tänikon, Suisse.

## **DEFICITS D'INFORMATION DANS L'ÉLABORATION, LA MISE EN ŒUVRE ET LE SUIVI DES POLITIQUES AGRICOLES**

### **RESUME**

L'élaboration, la mise en œuvre, le suivi et l'évaluation des politiques agricoles doivent être guidés par des informations précises et complètes. Il est essentiel de disposer d'informations qualitatives et quantitatives pour pouvoir bien cibler les mesures gouvernementales et en assurer l'efficacité et le bien fondé économique. L'analyse coûts-avantages et l'évaluation quantitative de l'impact des politiques supposent de disposer d'informations de qualité en quantité suffisante. Or cette tâche est de plus en plus difficile en raison de l'accroissement de l'éventail et de la complexité des questions associées à l'agriculture. Le manque de connaissances sur les relations techniques qui sous-tendent certains processus clés, les incertitudes quant aux effets produits ou la difficulté de les suivre, de même que l'asymétrie de l'information (lorsque l'information nécessaire aux responsables des politiques existe mais qu'il est difficile ou coûteux de se la procurer) sont autant de problèmes à surmonter.

La présente étude passe en revue les besoins d'informations nécessaires pour guider l'élaboration, la mise en œuvre, le suivi et l'évaluation des politiques agricoles, met en évidence les déficits, préconise différentes mesures destinées à améliorer la disponibilité, la qualité et la pertinence des données pour répondre aux priorités de l'action publique et propose des options pour y parvenir. Elle propose également des méthodes pour combler les lacunes persistantes lors de l'élaboration et de la mise en œuvre des politiques.

L'agriculture est traditionnellement un secteur pour lequel une grande quantité de données est collectée dans de nombreux pays de l'OCDE et il importe d'exploiter au mieux ces ressources. Si des lacunes importantes sont constatées il faudra s'efforcer de les combler au meilleur coût par une action privée ou publique. Pour un maximum d'efficacité, les fournisseurs de données doivent comprendre les enjeux de l'action publique et les décideurs (ou leurs conseillers), ce que les fournisseurs de données sont à même de leur apporter. Des prestations efficaces exigent des relations étroites et permanentes entre les fournisseurs et les utilisateurs. L'information, à la différence des données, comporte une valeur ajoutée en ce sens que la connaissance des processus sous-jacents est mise à profit pour interpréter et présenter les données sous une forme susceptible d'éclairer la prise de décisions. Les coûts de la fourniture d'informations peuvent être maîtrisés à condition de comprendre parfaitement le contexte dans lequel elles seront exploitées, d'investir dans l'infrastructure interne produisant des données, la capacité technologique, l'expertise humaine et les actifs corporels, d'être disposé à financer l'accès à des sources de données externes, notamment des services de consultants, s'ils sont moins coûteux, et de développer des systèmes de traitement qui exploitent les données pour en tirer le gain maximum d'informations escomptées. L'utilisation d'une « approche matrice » permettant de collecter des données sur de multiples aspects intéressant l'action publique grâce à des mécanismes existants peut contribuer à réduire les coûts des mesures prises pour remédier aux déficits d'information.

La plupart des données de base requises pour éclairer l'action publique sont fournies par les agriculteurs et les propriétaires fonciers. Elles peuvent engendrer des coûts correspondant à l'assemblage, au traitement et à la fourniture de l'information aux administrations publiques ou des coûts d'opportunité correspondant au temps consacré à la tenue des registres et à la notification. Compte tenu de la nécessaire transparence de la gestion des fonds publics, on peut penser raisonnablement que les bénéficiaires apporteront suffisamment d'informations pour permettre d'évaluer l'efficacité des dépenses. Il importe toutefois de réduire également les coûts de transaction. Cela contribue à faire en sorte que les politiques continuent de recevoir l'appui des groupes cibles et à améliorer le rapport bénéfice-coût pour l'ensemble de la société.

Dans certains cas, l'information nécessaire aux décideurs n'est pas disponible parce qu'il n'est simplement pas possible de l'obtenir. Dans d'autres cas, les lacunes résultent de problèmes de gestion ou de l'asymétrie de l'information. Les problèmes de gestion peuvent être liés à la décentralisation des processus décisionnels et de la fourniture d'informations ou à une communication imparfaite entre fournisseurs et utilisateurs de données. Le volume des données à traiter peut poser à lui seul un problème que ne suffisent pas à résoudre les progrès des technologies de l'information. Enfin, les informations relatives à l'agriculture ont une importance pour un grand nombre d'acteurs et ont souvent une dimension non négligeable de bien public. En conséquence, la demande d'informations ne résulte pas uniquement du processus d'élaboration des politiques.

L'asymétrie de l'information occupe une place de plus en plus importante dans l'élaboration et l'évaluation des politiques en agriculture. A mesure du changement d'orientation des politiques, les informations requises pour les mettre en œuvre deviennent plus complexes et difficiles à obtenir. S'agissant des mesures environnementales, par exemple, les agriculteurs seront généralement mieux informés des coûts d'opportunité de ces mesures que les pouvoirs publics. Ils se trouvent dans une situation très favorable lors de la négociation des paiements à effectuer dans le cadre des programmes environnementaux et ne seront guère disposés à fournir des informations s'ils pensent que les avantages des programmes gouvernementaux risquent d'être réduits ou qu'ils devront se plier à de nouvelles réglementations. Les entreprises agro-industrielles risquent d'hésiter à divulguer des données ayant une valeur privée. En l'absence de marchés, il pourrait être difficile de déterminer la valeur de certains produits de l'agriculture tels que les biens environnementaux.

Trois types de déficits d'information pèsent particulièrement sur la politique agricole : les déficits liés aux instruments, qui renvoient aux incertitudes concernant la réaction des agriculteurs face aux mesures, les déficits liés aux coûts budgétaires, de transaction, de production et d'opportunité et les déficits relatifs aux avantages, qui renvoient aux incertitudes concernant la chaîne d'actions-réactions dans la mise en œuvre des politiques. Les incertitudes entachant l'élaboration des politiques peuvent être réduites, notamment en tablant sur la recherche et l'utilisation de modèles d'analyse et en exploitant les informations qualitatives disponibles, mais il ne sera jamais possible de s'en affranchir totalement.

Deux problèmes importants doivent être résolus pour surmonter les déficits observés, à savoir la confidentialité et l'asymétrie de l'information. Des restrictions juridiques peuvent faire obstacle à l'acquisition et l'utilisation d'informations personnelles aux fins de l'élaboration des politiques. Indépendamment des contraintes juridiques, la protection de la confidentialité est une condition essentielle pour garantir la fourniture d'informations. Il est possible de remédier à l'asymétrie de l'information si les objectifs du décideur (le mandant) peuvent concorder avec ceux visés par la politique en question (le mandataire). Les incitations jouent un rôle essentiel pour vaincre la réticence des mandataires à divulguer des informations.

Des exemples, renvoyant à trois aspects essentiels de l'action publique, peuvent donner une idée de la façon de remédier aux déficits, : 1) la performance et la compétitivité du secteur agricole, 2) le bien-être

économique des exploitants et ménages agricoles et 3) les externalités positives et négatives et la fourniture de biens publics par l'agriculture.

La performance économique du secteur agricole a toujours fait partie des préoccupations des responsables politiques des pays de l'OCDE et reste importante dans le contexte de la réforme des politiques. Les nouveaux critères de performance, concernant plus particulièrement les caractéristiques des produits, prennent de plus en plus d'importance dans de nombreux pays de l'OCDE. Des informations sur les performances peuvent être obtenues en recourant à des mécanismes de marché ou réglementaires. Les changements structurels qui ont lieu dans le secteur agricole de nombreux pays de l'OCDE rendent encore plus difficile la production d'informations significatives sur la performance économique du secteur. La part décroissante que représente la valeur ajoutée totale des exploitations agricoles, le recours accru aux contrats par opposition aux marchés aux enchères et la différenciation des produits rendent difficile l'acquisition des informations nécessaires et plus complexe leur interprétation. La communication obligatoire d'informations risque d'être la seule possibilité réaliste de remédier aux déficits d'information lorsque le degré de concentration industrielle est élevé.

La contribution économique du secteur agricole (correspondant à la part du revenu national, de l'emploi qu'elle représente) a diminué considérablement dans de nombreux pays de l'OCDE mais il arrive qu'elle soit importante dans certaines régions. En conséquence, l'information a évolué au profit d'indicateurs plus généraux de développement rural. Cette évolution a entraîné des difficultés non négligeables du point de vue de la couverture, de la disponibilité, des méthodes et de l'acquisition et la gestion des données. Les pays de l'OCDE cherchent actuellement à faire face à ces difficultés dans le cadre du suivi et de l'évaluation des programmes de développement rural. Le manque de clarté et de consensus quant à l'orientation des politiques pose une difficulté majeure pour définir les priorités concernant les informations requises dans le domaine du développement rural. Il serait utile, pour mieux cerner les lacunes à combler en priorité, de préciser les principaux objectifs visés et de les exprimer en termes quantitatifs.

Le bien-être économique des exploitants et des ménages agricoles joue un rôle important dans les choix politiques de nombreux pays de l'OCDE. Beaucoup de pays, s'attachent essentiellement à mesurer le revenu lié aux activités agricoles qui, bien souvent, ne constitue qu'une partie, qui plus est décroissante, du revenu total des ménages agricoles. La mesure du revenu ne rend pas bien compte du bien-être étant donné que le patrimoine est un élément important à prendre en considération. La principale source de données sur le revenu et le patrimoine est constituée par des enquêtes réalisées au niveau des exploitations. Dans l'optique de l'élaboration et de l'évaluation des politiques, il est particulièrement important de collecter des données relatives aux activités et sources de revenu non agricoles ainsi que des informations sur les actifs, et de faire en sorte que le champ couvert soit représentatif de tous les types d'exploitations. Dans des pays où il existe beaucoup de location de terres, des données à la fois sur les propriétaires fonciers et les exploitants agricoles sont nécessaires pour améliorer l'évaluation de l'impact des politiques. Plusieurs pays de l'OCDE ont pris des mesures pour combler les lacunes de l'information concernant le bien-être des ménages agricoles. Les récents travaux conduits par le Groupe de travail intersecrétariats sur les statistiques agricoles et les indicateurs ruraux constituent la base de nouvelles avancées dans ce domaine. Le ciblage du soutien des revenus et d'autres paiements en faveur des exploitants agricoles et des propriétaires fonciers peut nécessiter que la fourniture volontaire d'informations soit complétée par l'obligation de communiquer certains types d'informations pour pouvoir bénéficier des paiements en question.

Les retombées (positives et négatives) que peut avoir l'agriculture sur la société sont de plus en plus reconnues et vont bien au delà de la simple production animale et végétale. L'intérêt pour les produits agricoles autres que les produits de base s'est accru, de même que le besoin d'informations destinées à éclairer les choix politiques. Des progrès considérables ont été accomplis pour développer des indicateurs

agro-environnementaux (IAE) au niveau national et international. Les travaux cherchent à privilégier l'utilité pour l'action, la solidité de l'analyse, la mesurabilité et la facilité d'interprétation. Le Secrétariat de l'OCDE a constaté que le développement d'AEI posait plusieurs difficultés dont deux intéressent plus particulièrement la présente étude. La première est qu'il faut continuer à développer la base scientifique et analytique sur laquelle repose certaines relations agro-environnementales pour obtenir des indicateurs utiles. La deuxième concerne l'absence de données de base pour certains indicateurs. Plusieurs approches peuvent être adoptées pour améliorer les informations sur aspects environnementaux au niveau des exploitations. Une réunion d'experts de l'OCDE sur les indicateurs de gestion des exploitations et l'environnement a fait ressortir différents moyens d'ajouter de la valeur aux données existantes : élargissement des informations collectées par le biais d'enquêtes financières réalisées auprès des exploitations agricoles, réalisation d'enquêtes spéciales ciblées et utilisation des données obtenues dans le cadre des programmes de réglementation.

Les évolutions technologiques et méthodologiques offrent des possibilités nouvelles pour réduire les déficits d'informations. Pour citer un exemple, elles permettent aujourd'hui de produire et d'analyser des informations géo-référencées par télédétection afin de surveiller les changements d'occupation des sols. La communication de données électroniques permet d'alléger le travail de notification des fournisseurs de données primaires, d'augmenter l'efficacité de la collecte et du traitement et de réduire les délais. Elle offre également la possibilité de communiquer des données intéressantes aux différents fournisseurs, renforçant ainsi leur disposition à encourir des coûts pour participer aux enquêtes. Les programmes conçus de façon à inciter les agriculteurs et les autres acteurs à fournir l'information requise par les responsables des politiques peuvent être utiles pour remédier au manque de données nécessaires à l'élaboration et la mise en œuvre des politiques dans certains domaines, et contribuer à réduire les coûts et accroître l'efficacité. Les nouvelles méthodologies, notamment celles utilisées dans les approches d'évaluation indirectes et directes, peuvent aussi être mises à profit pour combler au meilleur coût certaines lacunes d'informations sur les biens non marchands.

En conclusion, la mise au point des politiques agricoles doit être guidée par une approche basée sur l'information. Il est primordial de pouvoir se procurer les informations qui permettront de mieux cibler les politiques, de quantifier les résultats et, dans la mesure du possible, d'effectuer une évaluation formelle des coûts par rapport aux avantages des options envisagées. Une telle approche est essentielle pour suivre les besoins et l'efficacité des mesures gouvernementales et pour identifier les mesures en place qui sont obsolètes ou inefficaces au regard de leurs objectifs. Des clauses de caducité automatique exigeant un réexamen de la raison d'être, de l'efficacité et l'efficacité des mesures en question sont particulièrement importantes si on sait que la base d'informations sur laquelle elles reposent était incomplète.

La collecte de données par les mécanismes existants (enquêtes, par exemple) doit faire l'objet d'un examen permanent. Il doit exister une relation étroite entre les fournisseurs et les utilisateurs de données pour que l'utilité des sources existantes puisse être évaluée, que les besoins de données supplémentaires puissent être signalés et que des solutions puissent être trouvées pour remédier aux lacunes. Les mécanismes de collecte de données existants doivent être modifiés lorsque cela est possible en vue de générer une valeur ajoutée. Compte de la place qu'occupe toujours le soutien des revenus de ménages agricoles dans certains pays de l'OCDE et de l'importance accrue des questions environnementales en agriculture, l'amélioration de la collecte de données au niveau des exploitations agricoles revêt un caractère hautement prioritaire si l'on veut obtenir plus d'informations sur toutes les sources de revenu, le patrimoine et le niveau de bien-être, de même que sur les pratiques agricoles ayant des répercussions environnementales.

La conception et la mise en œuvre des politiques doivent tenir compte de la réduction des asymétries de l'information et des situations dans lesquelles l'information requise n'existe pas encore. Dans de nombreux cas, il est possible d'intégrer la communication d'informations dans le processus de mise en

œuvre des politiques. Il n'est pas illogique de demander à ceux qui bénéficient de fonds publics de communiquer les informations nécessaires pour garantir la transparence et permettre l'évaluation de l'efficacité et de l'efficience des dépenses. La méthode adoptée pour mettre en œuvre les politiques peut parfois contribuer à réduire les coûts éventuels liés aux carences de l'information et donc accroître l'efficacité. Dans ce contexte, le recours à des approches basées sur le marché comme les enchères dans la fourniture de biens et services environnementaux mérite une attention toute particulière. Toutefois, d'une façon générale beaucoup reste à faire pour pouvoir évaluer les externalités associées à l'agriculture. Il est particulièrement important de protéger la confidentialité des données collectées auprès des différentes exploitations agricoles et entreprises afin de préserver la confiance dans le système de collecte de données que suppose une méthode d'action basée sur l'information.

Les informations sont précieuses mais leur fourniture ne va pas sans coûts. Il importe d'étudier avec soin comment réduire les coûts privés et publics d'acquisition et de traitement des données. Les nouvelles technologies telles que les systèmes d'information géographique et la collecte de données électroniques offrent des possibilités intéressantes à cet égard. Dans d'autres cas, les instruments de collecte de doivent être conçus de telle manière que les coûts imposés aux fournisseurs de données ne deviennent pas excessivement lourds. Les fournisseurs de données primaires (les exploitants agricoles, par exemple) seront probablement plus enclins à assumer ces coûts si le traitement de données peut rendre ces données utiles et exploitables pour eux. Il importe de tirer le meilleur parti des mécanismes d'incitation pour encourager les bénéficiaires des politiques à fournir des données.

La collaboration internationale entre les agences publiques dans le domaine de la collecte et du traitement de données peut jouer un rôle important en renforçant l'efficacité avec laquelle les données existantes sont utilisées, ainsi que la pertinence des informations pour l'action. Les activités faisant appel au partage des connaissances sur les concepts, les expériences en matière de collecte de données et les techniques de traitement peuvent jouer un rôle important. On peut citer deux exemples illustrant l'utilité d'une telle approche à savoir, les activités menées par le Groupe de travail intersecrétariats sur les statistiques agricoles pour mesurer le revenu des ménages agricoles et les activités conjointes consacrées par l'OCDE et d'autres organismes aux indicateurs environnementaux.

S'ils nécessitent de modifier les mécanismes actuels de collecte de données, les changements destinés à améliorer la pertinence de l'information pour l'action dans le domaine de l'agriculture risquent de poser des difficultés. Les parties intéressées risquent de voir dans les changements apportés à la collecte de données une menace de leurs intérêts et de s'y opposer. Les agences chargées de recueillir les données qui sont habitués à utiliser certaines méthodes ou à collecter certains types de données pourraient aussi résister aux changements. Les fournisseurs de données primaires, notamment les exploitants agricoles, pourraient aussi craindre que les nouvelles exigences accroissent la complexité et le coût de la fourniture d'informations. La transparence accrue liée à l'approche des politiques reposant sur l'information peut en outre créer des risques politiques. En dépit de ces difficultés, la réduction des déficits d'informations est une priorité essentielle si l'on veut améliorer l'efficacité et l'efficience des politiques agricoles dans les pays de l'OCDE.

## DEFICITS D'INFORMATION DANS L'ÉLABORATION, LA MISE EN ŒUVRE ET LE SUIVI DES POLITIQUES AGRICOLES

### 1. Introduction

L'importance de l'information dans l'élaboration des politiques agricoles des pays de l'OCDE est soulignée par les exigences de plus en plus rigoureuses auxquelles les mesures mises en œuvre doivent répondre.<sup>1</sup> Lors de leur réunion de 1998, les ministres des pays de l'OCDE sont convenus que pour remplir leurs objectifs communs, les mesures prises par les pouvoirs publics doivent être

- « *transparentes* : permettant une identification facile des objectifs de la politique, des coûts, des avantages et des bénéficiaires,
- *ciblées* : centrées sur des résultats spécifiques et autant que possible découplées,
- *adaptées* : fournissant des transferts pas plus importants qu'il ne faut pour obtenir des résultats clairement identifiés,
- *flexibles* : reflétant la diversité des situations de l'agriculture, capables de répondre à l'évolution des objectifs et des priorités, et applicables pendant la période de temps nécessaire pour que l'objectif spécifique soit atteint,
- *équitable*s : tenant compte des effets de la répartition du soutien entre secteurs, agriculteurs et régions » (OCDE, 1998a).

Ces exigences déterminent les besoins d'information. Il est impératif de présenter des informations précises et complètes pour que les mesures mises en œuvre puissent être ciblées et efficaces par rapport à leur coût. La tâche est de plus en plus ambitieuse en raison du nombre plus important et de la complexité accrue des questions associées à l'agriculture ainsi que des difficultés rencontrées pour obtenir des informations précises sur certaines d'entre elles. Des problèmes résultent du manque de connaissances sur les relations techniques que sous-tendent certains processus ou de la difficulté à assurer un suivi des résultats (répercussions sur l'environnement des pratiques agricoles, par exemple). D'autres problèmes sont liés à l'asymétrie de l'information, ce qui veut dire que les informations nécessaires pour éclairer l'élaboration des politiques existent mais qu'il est difficile et souvent coûteux de les obtenir.

---

1. L'expression "politique agricole" est utilisée dans un sens générique dans tout le présent document et englobe les politiques qui sont traditionnellement qualifiées d'agricoles (par exemple, l'octroi aux agriculteurs de soutiens des prix et des revenus) ainsi que les politiques qui concernent l'agriculture mais qui ont un objectif plus large tel que la performance économique du secteur alimentaire et agricole et ces objectifs connexes du développement environnemental et rural. Lorsque qu'une plus grande spécificité est requise on utilise des étiquettes telles que agro-environnemental ou développement rural.

L'agriculture est traditionnellement un secteur pour lequel une grande quantité de données est collectée dans de nombreux pays de l'OCDE. Ces derniers recueillent souvent des données détaillées sur l'utilisation d'intrants, la composition de la production et la structure des exploitations agricoles par le biais de recensements agricoles périodiques ou d'enquêtes menées auprès des exploitations agricoles. Les efforts déployés dans le domaine de l'agriculture révèlent l'importance accordée à ce secteur et son positionnement comme cible de l'action publique. Malgré un recul constant de la part qu'il représente dans le produit intérieur brut ce secteur conserve une place importante dans les politiques publiques, notamment parce qu'il est un des principaux utilisateurs de ressources naturelles et l'occupant principal des terres. Malgré cela, il est peu probable qu'un développement important de la collecte de données dans le domaine de l'agriculture soit financièrement ou politiquement envisageable. Il est donc impératif de tirer une utilité maximale des sources existantes. Si des lacunes importantes sont constatées il faudra s'efforcer de les combler au moindre coût par une action privée ou publique.

La présente étude examine les besoins d'informations visant à orienter l'élaboration, la mise en œuvre, le suivi et l'évaluation des politiques agricoles, décrit les déficits dans les grandes lignes, préconise des améliorations ciblées concernant la disponibilité, la qualité et la pertinence des données pour répondre aux priorités de l'action publique et propose des possibilités d'y parvenir. Elle décrit également dans les grandes lignes les méthodes visant à combler les déficits restants lors de l'élaboration et de la mise en œuvre des politiques. Quelques-unes des principales questions qui se posent concernant la fourniture d'informations pour l'élaboration de politiques sont notamment :

- Quelles informations sont nécessaires pour poursuivre des objectifs spécifiques de l'action publique à chacune des étapes de l'élaboration à la mise en œuvre, le suivi et l'évaluation des politiques ?
- A quels problèmes se heurte-t-on pour obtenir et utiliser ces informations (méthodes de collecte, faisabilité technique et coût) ?
- Quels sont les principales sources et les principaux types de déficits de l'information ?
- Quels sont les effets de l'absence d'informations complètes sur le choix des instruments d'action et le suivi des résultats ?
- Quelles méthodes peut-on utiliser pour mettre en œuvre des politiques en l'absence d'une parfaite information ?

Face aux difficultés que posent les déficits d'information, plusieurs questions essentielles se posent :

- Est-il possible d'élaborer et de mettre en œuvre des mesures permettant de minimiser les coûts liés à l'obtention des informations nécessaires pour assurer un suivi de leur impact et de leur efficacité ?
- Quel serait le juste équilibre à trouver entre l'utilisation d'incitations économiques et l'obligation de fournir les informations requises ?
- Quel rôle peuvent jouer les nouvelles technologies et méthodes de collecte d'informations pour combler ces déficits ?

Pour répondre à ces questions, ce rapport examine tout d'abord le rôle de l'information dans le processus de mise en place des politiques et les facteurs influant sur les coûts d'acquisition. Il se penche sur les principaux types de déficits et leurs implications sur la mise en œuvre des politiques agricoles. Il présente un examen rapide des principales sources de données dans les pays de l'OCDE et des difficultés liées à l'amélioration de leur pertinence. Ensuite, il se concentre sur trois domaines essentiels de l'action publique : 1) la performance et la compétitivité du secteur agricole, 2) le bien-être économique des exploitants et ménages agricoles et 3) les externalités positives et négatives et la fourniture de biens publics par l'agriculture. Sur chacun de ces points, une évaluation est présentée concernant les principaux types d'informations dont disposent actuellement les pays de l'OCDE, la mesure dans laquelle ils correspondent aux besoins de l'action publique, les difficultés liées à l'effort entrepris pour combler les principaux déficits, et les possibilités réalistes d'améliorer la situation. Une attention particulière est ensuite accordée au rôle que peuvent jouer certains développements récents sur le plan des technologies et des méthodologies ou certains problèmes politiques. Enfin, les principales conclusions et recommandations sont résumées.

## **2. Le rôle de l'information dans le processus de mise en place des politiques**

La disponibilité d'informations précises et suffisamment exhaustives est une condition fondamentale pour guider l'élaboration, la mise en œuvre, le suivi et l'évaluation des politiques agricoles. Elle exige de

1. définir les conditions de base à remplir pour déterminer si un sujet de préoccupation nécessite une intervention des pouvoirs publics ;
2. déterminer des objectifs précis pour guider l'utilisation des instruments d'action choisis (identifier la population ciblée, les variables ciblées et le point d'intervention),
3. déterminer les paramètres de l'instrument (le taux de l'aide à attribuer ou de la taxe à appliquer ou la structure des mesures réglementaires),
4. suivre et superviser la mise en œuvre, et
5. évaluer les répercussions des mesures mises en œuvre sur des variables ciblées et la population cible.

Les types de données nécessaires à chacune de ces étapes peuvent être différents. Alors que des informations relativement agrégées peuvent être suffisantes pour identifier les problèmes et évaluer les résultats globaux des informations désagrégées sont souvent indispensables au niveau de la mise en œuvre (pour l'exécution de la plupart des paiements, par exemple) et de la surveillance du respect des dispositions en vigueur. Plus une mesure est ciblée et adaptée plus la désagrégation doit être poussée pour définir des objectifs et un niveau d'instruments. La mise en œuvre des politiques génère souvent des données administratives mais l'évaluation de leur impact nécessite de disposer de données appropriées qui permettent d'établir des relations de cause à effet. L'évaluation des politiques, la détermination des avantages et des coûts, en particulier, nécessite de disposer de données permettant d'effectuer une analyse économique. Il est important de bien appréhender ces différents besoins pour détecter la source de déficits d'information.

Les travaux de l'OCDE sur l'élaboration des politiques révèlent qu'il est nécessaire d'avoir des objectifs bien définis et des cibles précises pour guider le choix des instruments d'action, suivre leur impact et évaluer les résultats (OECD, 2006a). Des objectifs généraux comme par exemple « fournir une offre adaptée de produits alimentaires », « stabiliser les revenus agricoles », « améliorer les résultats de l'agriculture sur le plan de l'environnement » ou « améliorer la viabilité des zones rurales » doivent être transposés en objectifs plus opérationnels comme par exemple des ratios d'autosuffisance intérieure pour les produits alimentaires de base, un revenu minimum pour les exploitants ou ménages agricoles, l'augmentation des surfaces des zones humides régénérées ou le maintien de l'emploi agricole à un niveau donné dans une région particulière. Théoriquement, les instruments d'action doivent avoir directement comme objectif les résultats souhaités (diminution de la teneur d'azote dans l'eau, par exemple). Mais puisque c'est parfois difficile à réaliser les objectifs peuvent être établis pour des variables du processus (les taux d'application d'azote, par exemple). Dans ce cas, le lien entre la variable et le résultat doit être bien établi et la mise en œuvre de l'objectif doit être aussi proche que possible du point d'impact (application de fumier sur les terres cultivées, par exemple) pour réduire au maximum les incertitudes de la chaîne d'action/réaction et les distorsions qui en découlent. Les objectifs peuvent indiquer des dimensions spatiales ou géographiques, quantitatives et qualitatives ou des caractéristiques de la population ciblée. Tous ces éléments déterminent les besoins d'information pour l'élaboration et la mise en œuvre des politiques.

La quantification joue un rôle essentiel dans la définition d'objectifs cohérents avec les buts des politiques poursuivies, dans l'évaluation de l'efficacité des mesures mises en œuvre et dans la comparaison des avantages et des coûts. Le but n'est pas de minimiser le rôle important que jouent les informations qualitatives dans l'élaboration, la mise en œuvre et l'évaluation des politiques. Ces informations sont

particulièrement importantes dans l'évaluation des comportements actuels ou vraisemblablement futurs des populations ciblées (la réponse des exploitants agricoles aux mesures destinées à réduire les niveaux d'azote dans l'eau, par exemple). Dans la plupart des cas, des informations qualitatives et quantitatives sont nécessaires pour guider l'élaboration des politiques. Il est impossible de quantifier tous les aspects d'un problème mais la quantification devrait être un objectif majeur lorsqu'on s'efforce de combler les déficits d'information. Comme l'indique un autre rapport : « Pour bien faire, on devrait réaliser une analyse coûts-avantages complète, dont les coûts de transaction liés aux politiques feraient partie, avant d'introduire une nouvelle politique, par exemple dans un contexte de réforme de la politique. » (OCDE, 2003a, p. 4). Des études récentes menées par l'OCDE, notamment celles qui portent sur l'évaluation des coûts de transaction liés aux politiques agricoles (OECD, 2006b) et l'utilisation de l'analyse coûts-avantages pour les politiques de l'environnement (OECD, 2006b) révèlent le rôle majeur que jouent les informations quantitatives en guidant l'élaboration et la mise en œuvre des politiques.

On ne peut pas toujours effectuer une analyse coûts-avantages complète des mesures mises en œuvre. Il est possible que les relations spécifiques qui sous-tendent un résultat particulier ne soient pas entièrement cernées ou englobent des éléments aléatoires qui rendent la quantification difficile. En revanche, les données nécessaires pour comprendre l'impact des politiques risquent d'être difficiles à obtenir. L'importance de l'asymétrie de l'information à cet égard est étudiée plus loin. Un instrument d'action donné peut influencer sur plusieurs variables (avoir des effets multiples) qui sont difficiles à englober dans une évaluation unique comme le ratio coûts-avantages. Même dans ces circonstances, la quantification peut continuer à jouer un rôle majeur. Une étude bien antérieure axée sur les décisions commerciales des entreprises a montré que des indicateurs d'impact qui pouvaient être mesurés de manière objective et s'appliquaient à des objectifs clairement définis pouvaient contribuer à une amélioration notable de certaines décisions prises dans le secteur privé (Baumol et Quandt, 1964). Par extension, des indicateurs de l'impact des politiques bien conçus peuvent jouer un rôle majeur dans l'amélioration des décisions prises par les pouvoirs publics, ce qui justifie l'investissement en temps et l'effort qu'implique leur élaboration. Comme l'indique plus loin le rapport, des efforts de plus en plus importants sont consacrés dans de nombreux pays de l'OCDE à l'élaboration d'indicateurs relatifs aux politiques, surtout dans le domaine de l'environnement. Ce type d'indicateurs peut jouer un rôle important en guidant l'élaboration des politiques et l'évaluation de leur impact.

Pour satisfaire aux critères établis par les ministres des pays de l'OCDE en vue d'atteindre leurs objectifs communs, il faut disposer d'un système capable de produire des données pertinentes pour les politiques concernées. Ce système doit s'inscrire dans la logique des intérêts et préoccupations des décideurs et doit être réactif aux besoins de changement de ceux-ci. Une difficulté majeure est de savoir comment y parvenir dans un contexte d'élaboration des politiques de plus en plus complexe.

Plusieurs modèles conceptuels tiennent compte du rôle de l'information dans le processus d'élaboration des politiques (Fernagut *et al.*, 2004). En dehors des différences concernant les hypothèses posées, tous les modèles reconnaissent que l'accès à l'information est un élément important dans le processus d'élaboration des politiques et que la quantité d'informations exploitables communiquées aux décideurs constitue une question primordiale.

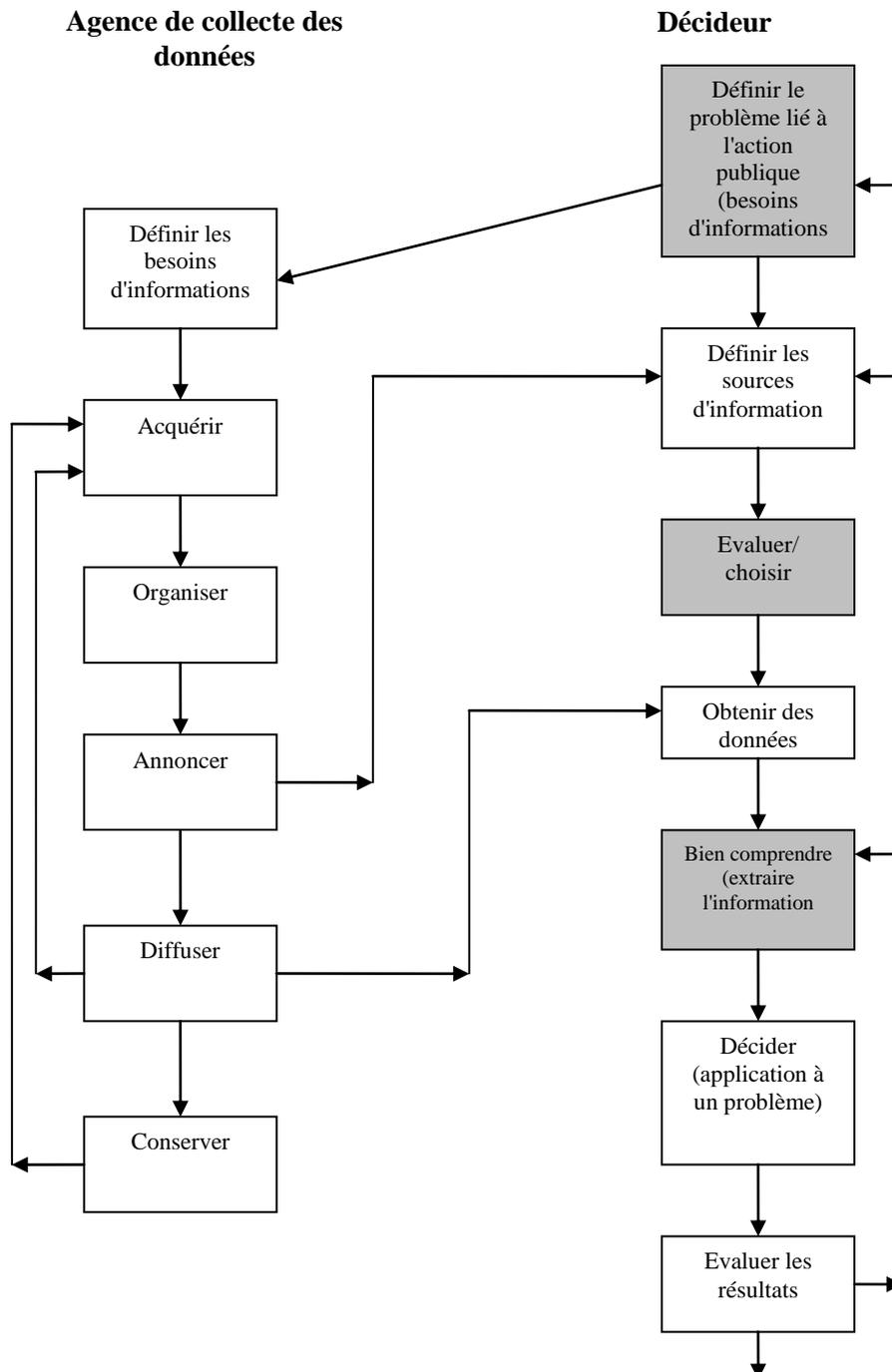
Le graphique 1 est une représentation simplifiée du processus. Dans ce modèle « logique-global » ou « linéaire », les décideurs identifient une question liée à l'action publique et sont en relation avec des fournisseurs de données pour définir les besoins et sources d'information. Les fournisseurs acquièrent, organisent les informations nécessaires et les présentent aux décideurs qui interprètent ces informations et les exploitent lors de la prise de décision. Dans la boucle du retour d'information, les fournisseurs de données répètent le processus puisqu'ils acquièrent de nouvelles données et les présentent aux décideurs pour leur permettre d'évaluer les résultats. Malgré des hypothèses simplificatrices, le modèle met en lumière plusieurs aspects essentiels :

- La communication d'informations exploitables suppose une bonne compréhension des questions de politique de la part des fournisseurs de données ainsi qu'une bonne appréhension par les décideurs de ce que ces prestataires sont en mesure d'apporter pour favoriser le processus d'élaboration des politiques. Des prestations efficaces exigent des relations étroites et permanentes entre les décideurs (ou au moins leurs conseillers) et les fournisseurs de données de sorte qu'elles puissent être adaptées aux besoins des décideurs, au niveau de l'élaboration des politiques ainsi que de l'évaluation permanente de leur impact.
- La production d'informations exploitables est une activité à valeur ajoutée qui utilise les connaissances sur les processus que sous-tendent les données collectées pour interpréter ces données. Les informations diffèrent des données sur deux points importants : premièrement elles sont spécifiques à un contexte et deuxièmement elles sont axées sur une décision. Les informations sont créées alors que les données (observations empiriques) sont associées à des connaissances (théorie ou analyse liée à un processus particulier ou un ensemble de relations spécifiques). Le diagramme le présente comme une fonction majeure du décideur mais en réalité elle est certainement réalisée en partie par ceux qui, dans les agences de collecte de données, participent à la définition des données à collecter et à leur organisation en vue de leur utilisation par d'autres, ainsi que par les conseillers des décideurs qui élaborent les données pour les présenter sous une forme exploitable par les décideurs finals.
- La production de plus d'informations n'implique pas nécessairement que les décisions sont meilleures ou plus éclairées. Pour que l'information soit efficace elle doit répondre à des besoins spécifiques et être présentée sous une forme qui soit accessible, exploitable et utilisée par les décideurs. Cela suppose une bonne compréhension des besoins d'information et l'existence d'un système qui y réponde. La gestion des informations pose des difficultés particulières pour permettre de répondre aux besoins des décideurs. Cette vue simplifiée du processus montre que la conception du système de production d'informations et l'assurance de son lien étroit avec l'élaboration des politiques sont des éléments primordiaux en vue de répondre aux besoins de l'élaboration des politiques.

Les informations peuvent être considérées comme une ressource ou un intrant qui a pour effet de diminuer l'incertitude du décideur (Wolf *et al.*, 2001). De ce point de vue, une meilleure information joue un rôle essentiel dans la limitation de l'incertitude des politiques en aidant à définir l'impact des mesures, en particulier, ainsi que dans l'évaluation de leur degré d'efficacité pour atteindre les buts fixés. Il y aura toujours un élément d'incertitude dans la mise en œuvre des politiques étant donné que de nombreux résultats ont plus de chances d'être probables que déterminés mais une meilleure information peut contribuer à gérer l'incertitude inhérente à l'élaboration et la mise en œuvre des politiques. Des sources d'incertitude en matière d'information et leurs implications pour l'élaboration des politiques sont examinés de manière plus détaillée plus loin dans ce rapport.

La difficulté d'obtenir des informations en vue d'améliorer l'élaboration des politiques s'accroît pour deux raisons principales : 1) l'extension de l'éventail de questions et d'objectifs associés à l'agriculture et 2) les difficultés liées à l'acquisition d'informations précises concernant certains objectifs. Des difficultés sont liées au manque de connaissances sur les processus techniques ou aux problèmes de surveillance, notamment des externalités positives. D'autres sont liées au problème de l'asymétrie d'information. Les possibilités envisageables de les surmonter sont au centre du présent rapport.

Graphique 1. Modèle simplifié d'information et le processus d'élaboration des politiques



Source: Adapté à partir de Thornsby *et al.* (2003).

## *Résumé*

- Pour atteindre les objectifs fixés par les ministres des pays de l'OCDE des informations précises et complètes (qualitatives et quantitatives) sont nécessaires pour guider l'élaboration, la mise en œuvre, le suivi et l'évaluation des politiques agricoles.
- La quantification est primordiale pour définir des objectifs cohérents avec les buts des politiques poursuivies et pour évaluer leurs résultats. Elle contribue à l'élaboration des politiques et est essentielle pour mener une analyse coûts-avantages formelle des mesures mises en œuvre.
- La communication d'informations utiles au processus d'élaboration des politiques exige une bonne compréhension des questions de politique par les fournisseurs de données et une bonne appréhension par les décideurs (ou leurs conseillers) de ce que peuvent leur apporter ces prestataires. Des prestations efficaces supposent une relation permanente et étroite entre prestataires et utilisateurs.
- Les informations et les données ne sont pas la même chose. La production d'informations est un processus à valeur ajoutée dans lequel la connaissance des processus en jeu sert à interpréter et présenter les données sous une forme qui améliore la compréhension des questions concernées. Les agences qui fournissent des données ont un rôle majeur à jouer dans ce processus.
- La difficulté d'obtenir de meilleures informations en vue de l'élaboration des politiques s'accroît en raison de l'extension de l'éventail des questions et des objectifs associés à l'agriculture et des difficultés liées à l'obtention d'informations précises en la matière.

### 3. Le coût de l'information

Fournir des informations aux décideurs a un coût. Les données et informations de base nécessaires pour éclairer les politiques agricoles sont fournies, en majeure partie, par les exploitants agricoles et les propriétaires fonciers. Des coûts sont imposés aux petites entreprises (classées en fonction du nombre d'employés) qui caractérisent en général les activités agricoles. Ces coûts peuvent prendre la forme de dépenses réelles imposées par les agences gouvernementales pour recueillir, traiter et produire des informations ou de coûts d'opportunité du temps passé à enregistrer et communiquer les informations.

Les questions liées à l'agriculture étant plus vastes, les besoins d'information et les exigences imposées aux exploitations sont de plus en plus importants. Les exploitants agricoles ne sont tenus de fournir qu'un nombre relativement limité d'informations s'ils vendent purement et simplement leur production sur le marché en bénéficiant du soutien des prix du marché. Ce n'est que dans le cas où les exploitants individuels sont en relation avec une agence gouvernementale servant d'intermédiaire qu'ils sont obligés de fournir beaucoup d'informations. Au fur et à mesure que d'autres formes d'aide se développent comme les paiements directs les obligations imposées aux bénéficiaires de fournir des informations sont plus importantes. Toutes choses égales par ailleurs, les obligations sont plus importantes si la « conditionnalité » liée aux paiements, le nombre et l'étendue des conditions à remplir par les producteurs, est plus grande.

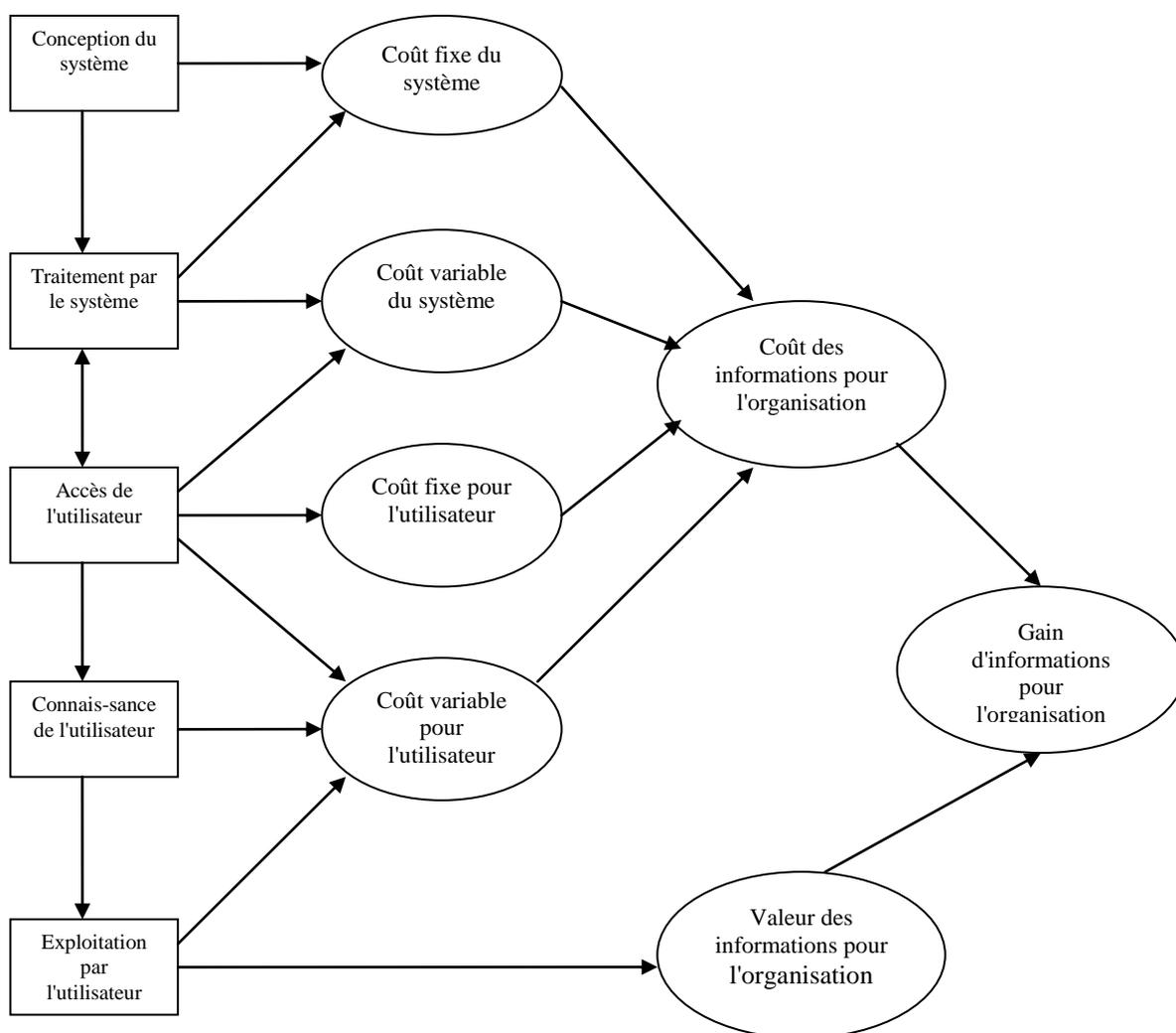
D'autres difficultés peuvent se présenter lorsque l'information nécessaire est d'un genre nouveau ou gagne en complexité. C'est le cas des externalités associées à l'agriculture qui peuvent nécessiter des informations dont l'obtention est particulièrement coûteuse car elle ne peut se faire directement sans travail de recherche.

Si on améliore le ciblage des politiques pour qu'il s'inscrive dans la ligne de la déclaration ministérielle reproduite au début du présent rapport il est quasiment impossible d'éviter aux exploitants agricoles des coûts supplémentaires liés à la nécessité d'obtenir des informations. Si on a affaire à des fonds publics l'obligation de reddition de compte existe. Le soutien de certaines mesures par les pouvoirs publics peut exiger de justifier que les fonds attribués n'ont pas été seulement dépensés comme prévu mais ont également provoqué les effets souhaités (les dépenses liées aux programmes environnementaux entraînent des avantages mesurables par exemple pour l'environnement. Néanmoins, il existe de bonnes raisons qui garantissent que les coûts supplémentaires imposés aux exploitants agricoles se limitent à un minimum. La maîtrise des coûts de transaction ne contribue pas seulement au maintien de l'aide accordée à des groupes cibles dans le cadre de certaines mesures mais favorise également un meilleur rapport coûts-avantages pour la société dans son ensemble.

A côté des coûts imposés aux exploitants agricoles et à d'autres entreprises, il y a les coûts supportés par les agences gouvernementales pour acquérir, exploiter et communiquer des informations aux décideurs. Il est nécessaire d'examiner les « coûts de production » de l'information (graphique 2). Les cinq processus qui contribuent à la génération de coûts et de valeur apparaissent dans la colonne de gauche du graphique. Les différents coûts liés à ces processus figurent dans la colonne du milieu. Ces coûts peuvent être fixes ou variables, en fonction du nombre d'utilisateurs différents ou d'utilisations distinctes des informations. Tous les coûts sont finalement supportés par l'organisation dans son ensemble (gouvernement et agences) mais l'incidence des coûts peut varier, notamment entre les producteurs et utilisateurs des informations. La répartition des coûts entre ces deux catégories d'entités est importante dans la mesure où elle influe sur le comportement général du système générateur d'informations et détermine le gain d'informations de l'organisation.

Dans ce contexte, la valeur des informations est seulement liée à leur exploitation dans la prise de décision et tous les autres processus et opérations contribuent uniquement aux coûts. De ce point de vue, il n'y a aucune différence entre les changements apportés au système qui font augmenter la valeur des informations produites au même coût et les diminutions de coûts permettant d'obtenir des informations ayant la même valeur au niveau des décisions. On peut citer un exemple concret illustrant l'importance de cette distinction qui est l'utilisation d'enquêtes menées auprès d'exploitations agricoles pour recueillir des données aux fins des politiques. Si on peut augmenter la valeur ajoutée de ces enquêtes (en exploitant certaines questions, par exemple, pour éclairer de nouvelles préoccupations qui apparaissent) la valeur des informations produites peut augmenter avec un faible coût additionnel. Par contre, les coûts peuvent diminuer si des questions apportant des informations d'une valeur limitée sont supprimées ou si on arrête éventuellement toute l'enquête. Il faut noter toutefois que dans ces conditions seule la valeur des informations liées au processus d'élaboration des politiques est prise en compte et pas les avantages liés à des biens publics. Dans certains cas, ceux-ci peuvent être importants.

**Graphique 2. Comptabilité du système d'information**



Source: Adapté d'après Lawrence (1999).

Pour minimiser les coûts de production, les éléments suivants sont importants : comprendre parfaitement le contexte dans lequel les informations seront exploitées, être disposé à réaliser des investissements impliquant des coûts fixes liés à une infrastructure interne produisant des ressources d'information, à une capacité technologique, une expertise humaine et des actifs corporels, être disposé à financer l'accès à des sources de données externes, notamment des prestations de consultants si cela est plus économique, développer des activités de traitement de données qui exploitent les données sous des formes qui optimisent le gain d'informations escompté (Lawrence, 1999).

Une conséquence importante de l'extension de l'éventail de domaines associés à l'agriculture est qu'il est nécessaire de gérer les coûts liés à l'acquisition et l'exploitation d'informations en utilisant une approche « matrice » (couvrant plusieurs domaines) et pas une approche « vecteur » (ne couvrant qu'un seul domaine). Les domaines d'action se chevauchent et les sources de données doivent être adaptées pour répondre à des besoins multiples. Il ne suffit pas et ne serait pas adapté de se concentrer sur les informations nécessaires pour améliorer l'élaboration des politiques dans un seul domaine. Il est essentiel d'exploiter les complémentarités pour développer un système présentant un bon rapport coûts-efficacité permettant d'améliorer de nombreuses mesures qui ont une influence sur l'agriculture. Cela implique que la conception des mécanismes actuels (les enquêtes, par exemple) doit prendre en compte les diverses utilisations auxquelles seront destinées les informations produites. Des économies pourront être réalisées si les mécanismes peuvent être utilisés à des fins multiples (les données sur les pratiques agricoles liées à des questions environnementales sont produites en même temps que les données sur l'utilisation d'intrants). L'utilisation d'une approche matrice implique que les agences qui participent à la mise en œuvre de la politique agricole coordonnent étroitement leurs besoins d'informations.

Enfin, les coûts ne peuvent pas être considérés séparément. L'application des principes économiques fondamentaux préconise que toute décision concernant l'augmentation ou non de la quantité d'informations recherchées aux fins des politiques repose sur le principe que l'avantage marginal doit être supérieur aux coûts marginaux. Cela implique d'adopter une approche systématique pour évaluer les avantages probables et les coûts de la modification des instruments de collecte existants ou de l'introduction de nouvelles obligations relatives à la communication d'informations.

### *Résumé*

- Les obligations en matière de communication d'informations imposent des coûts aux exploitants agricoles, entre autres, dans le secteur agricole, y compris aux agences gouvernementales. Les coûts ont tendance à augmenter notamment si l'utilisation d'instruments appliqués pour atteindre l'éventail de plus en plus large d'objectifs d'action est subordonnée à une plus grande conditionnalité.
- Il est logique de s'attendre à ce que les bénéficiaires de fonds publics fournissent des informations suffisantes pour qu'il soit possible d'évaluer l'impact et l'efficacité des politiques mises en œuvre mais il est impératif de maîtriser les coûts de transaction liés à ces mesures pour accroître les avantages qui en découlent sur le plan privé et pour la collectivité.
- La conception des dispositifs a une incidence importante sur les coûts de la communication d'informations. Il est particulièrement important d'adopter une approche matrice qui permet d'utiliser les sources de données pour répondre aux besoins dans de multiples domaines d'action.
- La création de données, notamment dans les domaines d'action nouveaux ou plus complexes, peut être particulièrement coûteuse.

#### **4. Types et sources des déficits d'information**

On peut classer les déficits d'information par type et source (van der Sluijs, 1995). Le type de déficit se caractérise par le degré de persistance qu'il peut présenter. D'après Ben Abdelaziz *et al.* (1999), on peut distinguer deux grandes catégories de déficits :

les informations manquantes – il s'agit d'informations non disponibles actuellement pour des raisons administratives ou opérationnelles diverses, c'est-à-dire qu'elles sont collectées mais ne sont pas transmises là où elles sont nécessaires, qu'elles peuvent être disponibles mais ne sont pas collectées ou qu'elles sont difficiles à obtenir parce que les détenteurs de ces informations décident de ne pas les révéler (asymétrie d'information).

l'incertitude – il s'agit d'informations nécessaires pour attribuer des probabilités aux résultats.

La distinction entre ces deux types de déficits est souvent chronologique. Les informations manquantes concernent souvent le passé (résultats antérieurs) alors que l'incertitude concerne le futur. La présente section examine les implications de ces catégories de déficits d'information sur la politique agricole.

##### ***Les principaux types de déficits d'information***

###### *Les informations manquantes*

Les informations actuellement existantes ne sont pas toutes disponibles partout et tout le temps, notamment parce que leur acquisition peut être coûteuse. Arrow (1974) a été le premier à reconnaître l'importance du paradoxe de l'information en économie. La valeur de l'information ne peut être déterminée que par l'utilisateur (l'acheteur potentiel d'un produit, par exemple) à condition de connaître déjà l'information mais, une fois qu'elle est connue, il n'est plus nécessaire de payer pour l'obtenir. Par conséquent, il est impossible de définir a priori la quantité optimale d'informations à acquérir pour la prise de décisions économiques.

Les problèmes de gestion et l'asymétrie d'information sont deux causes majeures des lacunes d'information.

###### *La gestion de l'information*

Le flux d'informations transmises aux décideurs dépend fortement de la conception et la gestion de l'acquisition et du traitement des données. Le modèle simplifié représenté par le graphique 1 pose comme hypothèse que le système qui permet d'obtenir et de traiter les données est étroitement coordonné et qu'il existe des mécanismes de communication qui fonctionnent bien entre les agences qui transmettent les informations et les décideurs. Le graphique 1 suppose une certaine centralisation au niveau de la prise de décision et de la fourniture d'informations.

En réalité, le processus d'élaboration des politiques et la fourniture d'informations peuvent être relativement décentralisés et la communication peut être imparfaite. Au fur et à mesure que l'éventail de questions touchant à l'agriculture s'est étendu différents ministères et agences gouvernementales ont contribué à l'élaboration et la mise en œuvre des politiques. Au lieu d'être uniquement le domaine réservé de ministères comme celui de l'agriculture ou des finances, diverses agences sont susceptibles de participer à l'élaboration, la mise en œuvre et le suivi des politiques de l'environnement, de la sécurité des produits alimentaires et du développement rural, entre autres. Les responsabilités liées à la fourniture d'informations destinées à guider les politiques dans ces domaines peuvent être très diffuses ainsi que les compétences nécessaires qui ajoutent de la valeur et éclairent les décisions des pouvoirs publics. La

compétence en matière d'analyse peut également relever d'entités non gouvernementales comme des instituts de recherche ou des universités ce qui conduit à s'interroger sur la façon dont l'élaboration des politiques peut s'appuyer sur elles. La communication, la collaboration et la coordination sont des éléments essentiels pour s'assurer du maintien d'un flux d'informations adaptées. La mise au point d'indicateurs agro-environnementaux examinée plus loin dans ce rapport fournit un exemple de la façon dont cela peut se réaliser.

Une deuxième difficulté réside dans le volume même des données à traiter. Les progrès accomplis dans le domaine des technologies de l'information ont largement contribué à la capacité de gérer et d'exploiter les données mais des problèmes importants demeurent. Les grandes sociétés de logiciels déploient des efforts considérables pour développer des systèmes qui simplifient l'accès à l'information (les moteurs de recherche de l'Internet en sont un bon exemple). La valeur de ces systèmes est attestée par leur utilisation très répandue dans le public, en général. Les décideurs ont le même besoin de mécanismes permettant qu'un ensemble complexe d'informations soit accessible dans le but de fournir des résultats exploitables en temps opportun. Les nouvelles technologies y contribueront et plusieurs exemples seront présentés plus loin.

Une troisième difficulté est liée au fait que la demande d'informations ne résulte pas uniquement du processus d'élaboration des politiques. Les informations relatives à l'agriculture ont une importance pour un grand nombre de parties intéressées et ont souvent une dimension non négligeable de bien public. Certains observateurs affirment que parce que les décideurs ont une perception floue des avantages potentiels ou du rôle de la vulgarisation, le flux d'informations auxquelles les exploitants agricoles ont librement accès est de plus en plus soumis à des contraintes (Coutts, 1995). Ces informations pourraient être cruciales pour les exploitants agricoles, entre autres, si la productivité du secteur agricole devait augmenter. De nombreux pays trouvent une solution en normalisant la communication d'informations pour les exploitants agricoles sous une forme cohérente avec les besoins des décideurs. Just *et al.* (2005) décrivent comment l'administration des États-Unis exploite les caractéristiques partielles de bien public des informations en développant des services de vulgarisation pour les exploitants agricoles. Le progrès technique que ce service impliquait a été considérable. Ce rapport présente également des exemples sur la façon de parvenir à satisfaire ce mélange d'intérêts émanant des secteurs privé et public et des décideurs en concevant des systèmes d'information pour l'agriculture.

La détermination de l'ampleur des investissements à réaliser concernant la quantité et la qualité des informations collectées exige une évaluation des avantages par rapport aux coûts. Comme il est indiqué plus haut, on collecte déjà une quantité importante de données sur l'agriculture dans de nombreux pays. Toutes choses égales par ailleurs, plus on acquiert de données plus il est possible de parvenir à utiliser avec précision la politique agricole pour répondre à des questions spécifiques mais rien que pour maintenir le statu quo il serait possible que des ressources supplémentaires soient nécessaires. Des mesures visant à augmenter le flux d'informations concernant les politiques peuvent imposer des coûts importants aux exploitants agricoles qui sont susceptibles d'être de plus en plus réticents à les fournir. Logiquement le public peut s'attendre à ce que les bénéficiaires de fonds publics soient tenus de communiquer des informations suffisantes pour permettre le suivi de l'impact et de l'efficacité des prestations en question mais, par ailleurs, on peut prendre des mesures pour alléger la charge liée à la communication d'informations ou la rendre acceptable. Les mesures visant à combler les déficits de l'information doivent éventuellement être accompagnés d'une simplification de la collecte de données visant à supprimer les informations ayant un faible degré de priorité ainsi que de mesures visant à accroître l'exploitation possible des informations par les exploitants agricoles eux-mêmes. Des exemples illustrant ces deux aspects sont présentés plus loin.

Différentes institutions gouvernementales et non gouvernementales peuvent participer à la collecte de données statistiques pour l'agriculture. Les données de base sont habituellement en majeure partie dans le domaine public mais certaines sont privées. Dans plusieurs pays, des sociétés de conseil et les organisations d'agriculteurs collectent et diffusent de nombreuses informations relatives au marché et aux politiques. Des entités non gouvernementales sont aussi de plus en plus impliquées dans le domaine de l'environnement, en particulier, c'est en effet fréquemment le cas au niveau infranational mais pas au niveau national. Anielski et Winfield (2002) mentionnent une organisation non gouvernementale à Halifax au Canada qui élabore actuellement des indicateurs locaux de durabilité et qui collecte des données permettant d'effectuer un suivi. La Royal Society for the Protection of Birds au Royaume-Uni participe activement à l'organisation de la collecte de données sur des populations d'oiseaux par le public. Ces contributions présentent un grand intérêt mais un problème risque de se poser si la collecte de données est effectuée par des organisations commerciales ou sans but lucratif, à savoir qu'elle couvrira en général uniquement un sous-ensemble de données pertinentes pour les mesures en question puisqu'elles seront recueillies pour servir les intérêts spécifiques des organisations en question.

Les carences de données peuvent accroître l'incertitude concernant les politiques adaptées à mettre en œuvre ou l'efficacité des politiques. Il est difficile d'évaluer l'efficacité des mesures concernant le soutien du revenu des ménages agricoles, par exemple, si on ne dispose pas d'informations générales sur leurs sources de revenu. Dans d'autres cas, les carences de données peuvent rendre impossible l'application de certaines mesures. Wurzel (2003) indique qu'il a été longtemps impossible pour la Communauté européenne d'opter pour une politique en faveur de la qualité de l'environnement car il était impossible de fournir les données nécessaires pour appliquer ces mesures au niveau européen.

Il est indispensable d'inclure dans les priorités futures les solutions permettant de combler les déficits liés à des problèmes de gestion de l'information. Comme il est indiqué plus haut l'incidence en termes de coûts privés et publics doit être prise en compte mais dès lors que des informations présentant un intérêt majeur pour l'action publique peuvent être obtenues simplement en s'efforçant de résoudre des problèmes de collecte ou de traitement il faut privilégier cette option.

### *Asymétrie d'information*

L'asymétrie d'information est un aspect du problème mandant-mandataire qui a fait l'objet d'un examen approfondi dans la littérature économique durant les années 80. Le problème se pose si deux parties ont un niveau d'information différent sur une question donnée ce qui désavantage celui qui possède moins d'informations. En ce qui concerne la fourniture d'informations dans le cadre de l'action publique, le mandant, en l'occurrence le décideur, demande des informations au mandataire, dans le cas présent l'exploitant agricole ou une entreprise agricole, dans le but d'élaborer des mesures ou de déterminer quelles seront leurs répercussions. Le problème qui se pose est que le mandataire risque ne pas être incité à fournir les informations en question au mandant.

L'asymétrie d'information occupe une place de plus en plus importante dans l'élaboration et l'évaluation des politiques en agriculture. Si la priorité des politiques évolue les informations nécessaires peuvent être plus complexes et difficiles à obtenir. Comme il est indiqué dans la déclaration ministérielle citée au début du rapport, il est indispensable que les décideurs obtiennent des informations de ceux qui sont la cible des mesures en question ou des bénéficiaires de celles-ci. Il est possible que les individus concernés soient réticents ou qu'aucun mécanisme ne soit en place pour faire en sorte qu'ils les fournissent. Plusieurs aspects doivent être pris en considération :

- Les informations que les décideurs ont besoin d'obtenir des exploitants agricoles sont en train de changer. Ainsi, par exemple, au lieu d'avoir simplement besoin de savoir quelles quantités d'intrants ont été achetées, combien d'unités de produits ont été produites et quels prix ont été

obtenus, les décideurs risquent d'avoir besoin d'informations supplémentaires sur les méthodes de production utilisées (pour garantir que les normes produits sont respectées ou superviser les externalités environnementales, par exemple). L'exploitant agricole est généralement mieux informé sur les coûts d'opportunité des mesures environnementales que les pouvoirs publics et se trouve dans une situation très favorable lors de la négociation sur les paiements à effectuer dans le cadre des programmes environnementaux. En conséquence, « l'existence d'une profonde asymétrie d'information entre le régulateur et les propriétaires fonciers fait obstacle à l'élaboration d'une politique environnementale efficace » (Goeschl et Lin, 2003, p.9).

- Comme il est indiqué plus haut, la communication d'informations a un coût pour les exploitants agricoles. Ils peuvent être réticents à fournir des informations si le rapport coûts-avantages est perçu comme étant trop faible. Ils peuvent penser que les avantages futurs liés aux programmes gouvernementaux seront limités ou pourront être soumis à des dispositions supplémentaires. Le résultat est qu'ils sont incités à ne pas fournir les informations en question. En ce qui concerne le soutien au revenu des agriculteurs, Bourgeon et Chambers (2000) montrent que l'insuffisance d'efficacité liée à l'asymétrie d'information peut être importante du fait que les bénéficiaires de l'aide ne sont pas disposés à faire état de leurs besoins.
- Les changements structurels que connaît le secteur agroalimentaire impliquent que les mécanismes traditionnels qui garantissent l'acquisition des informations nécessaires (les adjudications publiques permettant de recueillir des données sur les caractéristiques des produits telles que la qualité, les flux et les prix) sont de plus en plus remplacées par des contrats privés et risquent de ne plus être efficaces. La concentration de plus en plus importante dans ce secteur d'activité peut avoir pour effet que les données disponibles au public dans le passé fassent désormais l'objet d'un droit de propriété et aient une valeur privée. Il est possible que les entreprises agro-industrielles s'opposent à divulguer ces données.
- Les décideurs risquent de ne pas pouvoir déterminer la valeur des produits. Il arrive qu'il n'existe pas de marché pour certains produits de l'agriculture et qu'ainsi il soit difficile de déterminer leur valeur, c'est une question d'externalité ou de biens publics. Le public en général peut attribuer des valeurs ou des coûts implicites à certaines activités agricoles (produits autres que de base) et les décideurs doivent en avoir connaissance.
- Les consommateurs ne disposent pas habituellement des mêmes connaissances que l'exploitant agricole sur la qualité des produits (marchands ou non marchands) que celui-ci fournit. Si le consommateur ne connaît pas les véritables caractéristiques en termes de qualité de certains produits agricoles il n'est pas prêt à payer pour elles et l'offre de qualité sur le marché risque de ne pas être suffisante. Évidemment, le résultat est que les producteurs s'efforceront de créer sur le marché des créneaux de produits de haute qualité. En revanche, si le consommateur est mal informé sur des aspects de la production de produits alimentaires pour lesquels il a une aversion l'agriculteur obtient alors une « rente » due à un manque d'information (Rousu et Huffman, 2001).

Il est possible de remédier aux pertes d'efficience liées à des asymétries d'information. Les pouvoirs publics peuvent par exemple conduire des études spéciales sur les avantages et les coûts des mesures environnementales. Ceci étant, supprimer les déficits d'information de cette manière a un coût. Il faut examiner de près les motivations des détenteurs d'informations et les incitations qui sont envisageables pour qu'ils communiquent les informations nécessaires aux décideurs. S'il est possible de concevoir une mise en œuvre des politiques permettant d'obtenir les informations nécessaires à un coût acceptable pour les deux parties il faut opter pour cette solution. Des exemples illustrant certaines possibilités d'y parvenir sont présentés plus loin.

## *Incertitudes*

Les causes de l'insuffisance d'informations pertinentes qui ont été examinées jusqu'ici renvoient en général à l'obtention de données rétrospectives concernant par exemple l'importance des revenus générés par des activités agricoles spécifiques, les méthodes de production utilisées dans les exploitations agricoles ou les répercussions qu'elles ont eues sur l'environnement. De manière générale, la notion d'incertitude fait référence au futur. Le décideur a besoin de poser des hypothèses pour le futur et il est intéressant de mettre au point des approches concrètes pour remédier aux déficits d'information dus à l'incertitude intrinsèque.

Une possibilité de répondre à l'incertitude dans l'élaboration des politiques est d'utiliser une approche fondée sur plusieurs scénarios. Généralement, on définit une série de futurs différents sur la base d'informations rétrospectives mais en posant différentes hypothèses qui permettent d'obtenir des informations sur le futur. Globalement, les scénarios couvrent l'espace de solutions envisageables. L'approche fondée sur plusieurs scénarios exige une connaissance approfondie des relations techniques et comportementales qui influent sur les résultats des politiques (les répercussions d'une approche particulière du soutien du revenu sur les activités des agriculteurs et leur niveau de bien-être, par exemple). Par le jeu de plusieurs séries d'hypothèses aboutissant à plusieurs scénarios envisageables, il est possible d'obtenir des informations pertinentes pour l'élaboration des politiques. L'intérêt de cette méthode est fonction de la qualité des modèles utilisés qui est elle-même déterminée par la qualité des informations sur lesquelles repose leur construction. Il n'est donc pas surprenant que les concepteurs de modèles pour l'action publique soient souvent d'ardents défenseurs d'une amélioration de l'éventail et de la qualité des informations pertinentes du point de vue des politiques. Le développement important de l'utilisation de plusieurs techniques de modélisation pour l'analyse des politiques dans de nombreux pays de l'OCDE laisse penser qu'en dépit de ses limites, cette approche peut servir à réduire l'incertitude dans le choix des politiques à mettre en œuvre.

La théorie de la prise de décision dans l'incertitude est également pertinente dans une certaine mesure pour faire face aux déficits d'information dans l'élaboration des politiques agricoles. Le degré d'incertitude est fonction dans une large mesure de la possibilité d'établir des échantillons à partir du passé qui seront représentatifs du futur (Frey et Burmaster, 1999). Weikard (2004) examine l'exemple de la prise de décision sur la préservation des écosystèmes qui prend en compte des changements escomptés dans la diversité biologique ainsi que les avantages et coûts escomptés de la conservation des espèces dans le temps sur la base d'hypothèses relatives aux probabilités. En réalité, toutefois, les probabilités inconnues ou manquantes constituent un problème majeur dans l'application de modèles formels de ce type appuyant les décisions dans de nombreuses situations de l'action publique. Les carences d'information sont particulièrement fréquentes dans des domaines comme la politique de l'environnement qui concerne des systèmes physiques et biologiques complexes et où il est difficile d'établir les relations de cause à effet.

La gestion adaptative est une possibilité de faire face aux problèmes que posent les informations incomplètes relatives à des systèmes complexes (Holling, 1978; Walters, 1986). Dans cette approche, les informations obtenues durant la mise en œuvre des politiques sont utilisées pour réviser les objectifs et les méthodes d'application des politiques en question sur une base dynamique. La notion « d'apprentissage sur le tas » est attrayante comme moyen de répondre aux problèmes que posent les informations incomplètes, en appliquant la maxime de Voltaire selon laquelle le parfait ne doit pas devenir l'ennemi du bien (Lichtenberg, 2004). Ceci étant, adopter cette approche implique des défis considérables, notamment en cas d'irréversibilité, par exemple la disparition irrévocable d'une espèce végétale ou animale (Bishop, 1978).

L'incertitude existera toujours dans l'élaboration des politiques en agriculture. Il est fréquent simplement de ne pas disposer d'informations suffisantes pour examiner les relations spécifiques avec une

précision suffisante ou pour déterminer exactement quelles seront les réactions des individus concernés aux instruments d'action utilisés. Dans une certaine mesure, faire face aux carences de l'information liées à des problèmes de gestion ou d'asymétrie peut jouer un rôle dans la réduction de l'incertitude des politiques, mais des améliorations dans ce domaine ne permettront pas d'éradiquer le problème. Il est possible de réduire les incertitudes liées aux processus et aux activités grâce à la recherche mais elle est souvent coûteuse. Toutefois, en ce qui concerne les priorités futures, le rôle de la recherche ne doit pas être négligé. Le ciblage de l'effort de recherche (et du financement) sur des domaines d'action prioritaires visant à améliorer les informations disponibles sur les effets des politiques agricoles, environnementales et relatives aux produits alimentaires doit être maintenu.

### ***Déficits de l'information et mise en œuvre de la politique agricole***

Les déficits de l'information peuvent influencer sur l'efficacité de la mise en œuvre des politiques de diverses manières. Il peut s'agir de l'impact des instruments d'action sur le comportement. Deux autres aspects abondamment cités dans le domaine de l'économie environnementale sont les déficits de l'information liés aux coûts et aux bénéfices (Moore, 1995; Stavins, 1996).

#### *Les déficits de l'information liés aux instruments*

Le problème que sous-tend cet aspect des déficits de l'information est que le comportement humain est susceptible de changer en réaction à la modification des incitations et que le résultat ne peut être estimé a priori. L'importance du problème a été révélée pour la première fois par Lucas (1976) lors de l'élaboration et l'utilisation de modèles des politiques macroéconomiques. Ses implications ont été ensuite examinées dans des domaines aussi divers que la politique monétaire (Gordon et Leeper, 1994), la politique financière (van de Walle, 1998) et la politique des marchés (Lien et Hardaker, 2001).

Dans la politique agricole, une incertitude majeure liée aux instruments concerne la relation entre les programmes gouvernementaux et leur adoption par les agriculteurs. Cette source d'incertitude est plus prédominante depuis qu'on accorde moins d'importance aux mesures comme le soutien des prix de marché qui permettent à tous les agriculteurs qui vendent des produits dont le prix est soutenu de bénéficier de l'intervention des pouvoirs publics, au profit d'autres mesures comme les paiements directs pour lesquels les bénéficiaires doivent établir une demande. Les incertitudes liées aux instruments sont relativement faibles pour la plupart des paiements liés à la surface ou au bétail, notamment s'ils sont effectués sans être soumis à des conditions générales. Ceci étant, les incertitudes augmentent considérablement si les paiements sont subordonnés à la fourniture de biens publics ou sont destinées à stimuler les investissements dans les activités ciblées. Étant donné que les programmes volontaires ne peuvent être efficaces que si les exploitants les utilisent, une attention considérable a été accordée aux éléments influant sur la participation (Knickel, 1993; Wilson, 1996; Kazenwadel *et al.*, 1998; Lobley et Potter, 1998; Wynn *et al.*, 2001). On a constaté que plusieurs variables comme la taille de l'entreprise, l'âge ou le degré d'éducation de l'agriculteur, ou l'implantation régionale peuvent influencer sur la participation aux programmes agro-environnementaux. Toutefois, nombreuses études existantes ne peuvent expliquer qu'une petite partie de la variation du taux de participation. Le résultat est qu'il est souvent difficile de prévoir avec précision le nombre d'exploitants agricoles ciblés dans le cadre d'un programme particulier qui participeront effectivement à celui-ci.

Lorsque les programmes sont en place depuis longtemps, il est difficile d'estimer quel comportement les agriculteurs adopteraient en l'absence du programme concerné. Dans des conditions stables, il serait certainement impossible de déterminer si les programmes sont réellement efficaces en termes de réalisation d'effets souhaités ou si ceux-ci se produiraient de toute façon. Certains affirment que le principal effet de certaines incitations financières en agriculture est de générer des gains exceptionnels puisque les bénéficiaires auraient décidé d'entreprendre ces activités en l'absence de paiements incitatifs. Cette thèse a

été défendue, par exemple, au sujet des aides à l'investissement (Auerbach, 1997), des aides dans le domaine de l'éducation (Barbaro, 2005) et des paiements destinés à inciter les départs en retraite d'agriculteurs (OCDE, 1995a).

Les déficits de l'information liés aux instruments peuvent influencer sur les politiques n'incluant aucune incitation en faveur des agriculteurs comme la réglementation. Ceci étant, les instruments juridiques possèdent souvent un degré d'incertitude plus faible que les instruments liés au marché. Interdire certains pesticides, par exemple, réduit à zéro quasiment leur utilisation en général et l'obligation d'utiliser des biocombustibles dans une région spécifique augmente la consommation. La vérification du respect des dispositions en vigueur et le rôle des sanctions et des pénalités soulèvent certaines difficultés mais les incertitudes liées aux instruments sont en général dans le cas d'instruments juridiques moins importantes que celles liées aux incitations financières.

#### *Déficits de l'information liés aux coûts*

Des déficits de l'information liés aux coûts peuvent apparaître du côté des pouvoirs publics qui financent un programme ou du côté de ceux qui, comme les agriculteurs, sont tenus d'assurer une production comme condition à leur participation au programme. Le tableau 1 résume les sources des déficits de l'information liés aux coûts qui peuvent apparaître pour les deux acteurs.

**Tableau 1. Origines des déficits de l'information liés aux coûts**

<b>Pouvoirs publics</b>	<b>Agriculteurs</b>
Coûts budgétaires	Coûts de production
	Coûts d'opportunité
Coûts de transaction	

Pour les nouveaux programmes, en particulier, les incertitudes liées aux instruments peuvent rapidement se traduire en incertitudes budgétaires. Penner (2002), par exemple, évalue la difficulté de prévoir les coûts budgétaires en citant des exemples concernant les États-Unis. Les coûts peuvent être sous-estimés si les prévisions concernant l'adoption d'un programme sont trop faibles (auquel cas les programmes ne disposeront pas de crédits suffisants) ou surestimés (auquel cas l'efficacité du programme peut être remise en cause). De plus, certaines restrictions juridiques peuvent empêcher les gouvernements de dépenser plus que les montants inscrits au budget.

Des coûts de production et d'opportunité apparaissent le plus souvent du côté des agriculteurs s'ils sont obligés de remplir certaines conditions pour obtenir les paiements en question. Les déficits de l'information concernant les coûts de production sont plus importants lorsqu'il s'agit de nouveaux projets, par exemple des projets de construction en zones rurales (Dillon *et al.*, 2002) mais ils peuvent être minimisés par une planification minutieuse. Les coûts d'opportunité sont particulièrement importants dans le cas de programmes agro-environnementaux imposant aux agriculteurs des changements à apporter à leurs méthodes de production et de gestion, les déficits de l'information sur celles-ci étant alors également importants. L'idéal serait que pour chaque mesure environnementale mise en œuvre, l'exploitant sache dans quelle mesure elle influera sur la récolte de produits commercialisables et quelle sera son incidence en termes de revenu. L'agriculteur saurait également dans ce cas à quels coûts supplémentaires il risque de devoir faire face en changeant ses méthodes de gestion concernant l'utilisation des terres, par exemple. Pour ce qui est des nouveaux programmes, surtout si l'expérience du passé sur laquelle on peut s'appuyer est limitée, les risques encourus en termes de coûts d'opportunité peuvent être importants. Toutefois, ces incertitudes concernent par nature essentiellement le court terme et sont de moins en moins importantes au fur et à mesure qu'une certaine expérience est acquise par l'adoption et la mise en œuvre du programme.

Une attention particulière n'est accordée que depuis peu à l'importance des coûts de transaction dans le domaine de la politique agricole mais les ouvrages et publications qui traitent de ce sujet se multiplient rapidement (Alberini et Segerson, 2002; Falconer et Saunden, 2002; Mann, 2002; OCDE, 2007). La question des déficits de l'information est essentiellement liée au fait qu'il n'existe pas de méthode communément admise pour estimer les coûts de transaction liés à ces mesures. L'estimation des coûts de transaction des nouveaux programmes peut également être complexe en raison des carences de l'information sur l'effort à fournir du côté de l'administration. Comme il est indiqué plus haut, la complexité administrative et les coûts qu'elle peut engendrer suscitent de plus en plus de préoccupations. Plusieurs pays membres de l'OCDE se livrent actuellement à un examen approfondi du problème en vue de réduire ces coûts (CEC, 2005, par exemple).

Des déficits d'information liés aux coûts existent dans toutes les dimensions des politiques concernant l'agriculture mais c'est dans le domaine agro-environnemental que le problème se pose souvent de la façon la plus nette. Cela s'explique par l'absence d'expérience antérieure dans le cas de nombreuses politiques actuellement poursuivies et les difficultés rencontrées pour déterminer leurs répercussions (Zhao, 2001). Néanmoins, il est justifié de conclure que cette source de déficits de l'information est l'une de celles qui peuvent être en grande partie comblées en analysant la mise en œuvre des programmes.

#### *Les déficits d'information liés aux bénéfiques*

L'incertitude liée aux avantages est un problème très répandu (Stavins, 1996). Le degré d'incertitude varie considérablement selon les mesures mises en œuvre. Il est primordial pour cerner la difficulté et réduire l'incertitude liée aux avantages que les objectifs des politiques soient clairement définis, comme il est préconisé plus haut. Ce n'est que si le résultat souhaité est clairement défini qu'on peut déterminer quelles incertitudes existent concernant sa réalisation.

En ce qui concerne la plus grande partie du soutien accordé à l'agriculture, en général, il est difficile de quantifier les incertitudes liées aux avantages parce que plusieurs objectifs peuvent être associés à une mesure particulière. Faut-il mesurer les avantages des paiements à la surface pour les grandes cultures, par exemple, en fonction de la production agricole, du nombre d'exploitations concernées ou du revenu agricole moyen ? Ces questions montrent que le ciblage est une condition préalable importante pour cadrer les bénéfiques de la politique agricole et déterminer les incertitudes liées à ceux-ci.

L'exemple relativement simple fourni par le graphique de l'encadré 1 est une illustration de l'incertitude sur les bénéfiques des politiques. En règle générale, on devrait évaluer l'incertitude des avantages lorsque les objectifs des politiques ont été clairement définis. Dans la politique agro-environnementale, le degré d'incertitude des bénéfiques présente les caractéristiques suivantes :

- L'incertitude liée aux bénéfiques est habituellement plus importante pour la pollution de source non ponctuelle que pour les sources d'émissions définies.
- Un problème environnemental qui peut être clairement défini sur le plan régional présente une incertitude liée aux avantages des solutions préconisées qui est moins importante qu'un problème planétaire.
- L'incertitude liée aux avantages est plus importante si la valeur d'option de la ressource constitue une partie importante de sa valeur.
- L'incertitude liée aux avantages est moins importante si la valeur d'utilisation de la ressource constitue une grande partie de sa valeur totale.
- Les ressources bien tangibles présentent une incertitude liée aux avantages qui est moins importante que les aménités peu tangibles.

### Encadré 1. Origines des incertitudes liées aux bénéfices concernant l'utilisation de lubrifiants minéraux

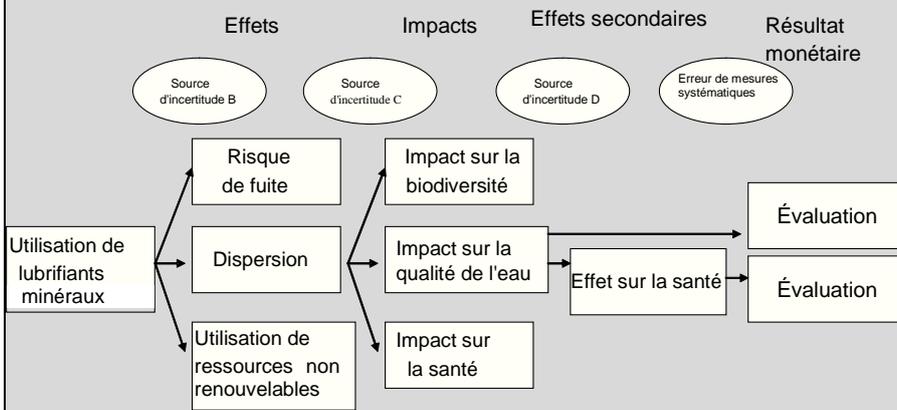
La politique agro-environnementale a souvent des objectifs précis. Le graphique présenté ci-dessous concerne un exemple dans lequel les objectifs sont relativement bien définis mais l'incertitude liée aux avantages est importante. Dans le domaine de l'agriculture et de la sylviculture, les lubrifiants dérivés du pétrole sont normalement utilisés pour des matériels aussi divers que des moissonneuses-batteuses ou des scies à chaîne. Dans de nombreuses applications, il est possible de les remplacer par des lubrifiants biodégradables dérivés d'huiles végétales. Dans la mesure où les lubrifiants biodégradables sont en général plus chers que les lubrifiants minéraux cette substitution n'aura lieu que si elle est favorisée par le gouvernement par l'application d'un taux de taxe plus faible, par exemple. Les externalités positives que peuvent provoquer les pouvoirs publics en adoptant des mesures de ce type sont difficiles à évaluer.

La première difficulté est que les lubrifiants minéraux peuvent avoir des effets néfastes sur l'environnement. Il existe un risque de fuites notamment dans le cas de systèmes hydrauliques avec les dommages que cela implique pour l'environnement. Toutefois, il dépend fortement de la qualité du matériel utilisé, de la manipulation des lubrifiants et du contexte environnemental spécifique. Il est extrêmement difficile de prévoir la probabilité des dommages en raison du nombre de variables concernées. Même en l'absence de fuites, l'utilisation de matériel génère inévitablement une certaine quantité d'émissions dans l'environnement. Dans certains cas, des bilans nationaux sont établis sur la base des ventes et de l'élimination des lubrifiants (Umweltbundesamt, 1997). Ces bilans font apparaître qu'environ la moitié seulement de tous les lubrifiants vendus est enregistrée comme étant éliminée de manière adéquate. On ignore ce qu'il advient de l'autre moitié. Les huiles minérales constituent une ressource finie mais on ne sait pas exactement quelle est l'importance des réserves mondiales d'hydrocarbures, à quel coût elles peuvent être exploitées et si la société réussira à trouver des substituts aux hydrocarbures. L'ensemble de ces relations inconnues correspond à la Source B des incertitudes décrites dans le graphique ci-dessous.

Ensuite viennent les incertitudes liées à l'impact environnemental et écologique des rejets d'huiles minérales dans l'environnement (Source C dans le graphique ci-dessous). Les résidus d'hydrocarbures dans le sol ou les eaux souterraines peuvent être toxiques pour les espèces sensibles. On ne sait pas précisément toutefois quels dommages réels engendre la dispersion d'un kilogramme d'hydrocarbures, par exemple. Il en va de même pour la santé humaine en cas de contact de la peau ou des poumons avec de l'huile minérale dispersée. Il est important de savoir si les dommages sont irréversibles.

Les effets indirects des dommages environnementaux constituent une autre source d'incertitude (Source D dans le graphique ci-dessous). Si la qualité de l'eau d'une région particulière est touchée cela peut avoir un effet direct sur le potentiel de pêche, par exemple. Il peut en résulter un autre effet si du poisson continue d'être pêché malgré les avertissements lancés et que sa consommation entraîne des problèmes sanitaires. Il s'agirait alors d'un effet indirect de la pollution liée aux lubrifiants minéraux.

Pour évaluer les avantages possibles d'une diminution de la contamination potentielle de l'environnement par les lubrifiants minéraux, il est nécessaire d'évaluer l'impact décrit dans le graphique ci-dessous. De nombreux auteurs se sont exprimés sur les problèmes liés à l'évaluation de biens non marchands et les distorsions qui peuvent en découler (Whitehead *et al.*, 1993; Schulze *et al.*, 1996; Morrison *et al.*, 2000, par exemple). Dans l'exemple présent, même si tous les dommages actuels et futurs liés à l'utilisation de lubrifiants minéraux sont connus avec certitude la difficulté est de déterminer s'il existe une volonté d'accepter ces dommages ou une volonté de payer pour les supprimer. Si l'on prend en considération la dimension temps l'évaluation est encore plus complexe. Il est fort possible que les générations futures auront des préférences très différentes concernant les problèmes environnementaux en question de celles de la génération actuelle. Ces incertitudes sont au centre du débat sur la durabilité environnementale (Weikard, 1999).



En appliquant ces critères il est possible de formuler des « règles générales » concernant l'incertitude liée aux avantages pour les problèmes agro-environnementaux. Les problèmes de biodiversité présentent en général un degré d'incertitude liée aux avantages qui est important alors que les avantages perçus au niveau des paysages peuvent être en général mesurés plus facilement.

### *Résumé*

- La nécessité de s'attaquer aux déficits d'information dans l'élaboration des politiques est déterminée par l'exigence que les avantages et les coûts des politiques soient clairement définis dans toute la mesure du possible.
- Il existe deux types principaux de déficits de l'information : l'absence d'informations actuelles disponibles pour toutes les parties et les incertitudes.
- Un manque d'informations actuelles peut apparaître à cause de problèmes de gestion de l'information, de données manquantes ou d'asymétries d'information. Les problèmes qui se posent peuvent être surmontés en général mais les déficits d'information dus aux incertitudes qui concernent souvent les résultats futurs sont plus difficiles à combler.
- Trois sources principales de déficits d'information sont importantes pour les politiques agricoles : les déficits liés aux instruments qui concernent des incertitudes relatives aux réactions des agriculteurs, les déficits liés aux coûts concernant des coûts budgétaires, de transaction, de production ou d'opportunité et les déficits liés aux avantages liés aux incertitudes concernant la chaîne d'action et de réaction dans la mise en œuvre des politiques.
- Les incertitudes entachant l'élaboration des politiques peuvent être réduites, notamment en tablant sur la recherche et l'utilisation de modèles d'analyse et en exploitant les informations qualitatives disponibles, mais il ne sera jamais possible de s'en affranchir totalement.

## 5. Sources d'information traditionnelles pour les responsables de la politique agricole

Cette section du rapport présente un examen sommaire de quelques-uns des principaux types d'information qui sont traditionnellement disponibles pour les responsables de la politique agricole. Le but est de définir une base qui permettra d'identifier les déficits d'information actuels. Les pays de l'OCDE présentent des différences notables dans leurs systèmes et méthodes de collecte de données et dans l'éventail d'informations obtenues. Par voie de conséquence, toutes les sources décrites ci-après ne concernent pas l'ensemble des pays de l'OCDE.

**Données relatives aux comptes nationaux.** Les estimations agrégées de la valeur de la production et de l'utilisation d'intrants dans l'agriculture font partie du processus d'élaboration des comptes nationaux. Ces estimations reposent sur différentes sources le plus souvent au niveau de la branche d'activité et pas sur des enquêtes menées auprès des exploitations. Les estimations de la valeur ajoutée nette peuvent être utilisées pour obtenir différents indicateurs de revenu. Des changements de méthode adoptés à la fin des années 90 ont cherché à améliorer ces indicateurs, notamment en élargissant la définition de ce qui constitue le revenu agricole. Les données agrégées sur la production et les intrants sont également exploitées pour examiner les changements intervenus au niveau de la productivité.

**Données relatives au développement rural.** Dans de nombreux pays, une place de plus en plus importante est accordée à l'activité économique et à l'utilisation de ressources dans des zones géographiques particulières comme les régions rurales qui sont considérées comme économiquement défavorisées. Dans le passé, la plupart des données collectées dans les zones rurales concernait l'agriculture. Dans des régions où l'agriculture est un grand utilisateur de terres et de ressources naturelles et un contributeur essentiel de l'activité économique ces données restent utiles. Ceci étant, il est de plus en plus reconnu que le développement rural est beaucoup plus vaste que l'agriculture ce qui explique que de nombreux pays cherchent à étendre la couverture des informations concernant le développement rural. Cela implique des données sur la structure et l'activité économiques locales, l'utilisation globale de ressources et la qualité de l'environnement, les prestations assurées (dans le domaine de la santé et de l'éducation, par exemple) et la qualité de la vie, en général (logement et conditions de vie). La communication d'informations précises et complètes destinées à étayer un ciblage plus vaste de la politique de développement rural, allant au-delà de l'agriculture, constitue un défi considérable. Plusieurs questions essentielles sont examinées plus loin.

**Données relatives aux ressources naturelles.** Les données sur l'utilisation des terres agricoles étaient collectées dans le passé dans de nombreux pays de l'OCDE dans le cadre de recensements agricoles périodiques. Une place de plus en plus importante est accordée à diverses questions concernant l'utilisation des ressources comme la conversion de surfaces agricoles, boisées ou non cultivées au profit d'autres utilisations, l'érosion des sols ainsi que l'utilisation et la qualité de l'eau ce qui a entraîné une augmentation de la collecte de données dans ce domaine, à travers des enquêtes réalisées auprès d'échantillons ou en utilisant des nouvelles technologies comme la télédétection. Comme il est indiqué plus haut, certains pays étendent également la collecte de données au niveau des exploitations aux questions environnementales soit en modifiant les recensements ou les enquêtes existants ou en menant des enquêtes spéciales. L'acquisition de données supplémentaires dans ce domaine pose des difficultés qui sont examinées plus loin.

**Statistiques sur les produits de base.** Celles-ci concernent souvent des données mensuelles ou trimestrielles sur les approvisionnements et l'utilisation de produits de base qui sont collectées par le biais d'enquêtes. Les estimations de surfaces, de rendements et de production concernant les grandes cultures ainsi que les inventaires de cheptel peuvent être utilisés pour établir des prévisions sur la production. Les données sur les prix obtenues sur les marchés aux enchères ou réglementés par les pouvoirs publics peuvent être collectées sur une base périodique, des données peuvent également être collectées concernant

les prix payés par les agriculteurs. Des statistiques sur les importations et exportations sont obtenues de l'administration des douanes. En combinant les différentes sources de données en volume il est possible d'établir des bilans d'approvisionnement ou d'utilisation ainsi que des estimations de consommation par tête. On utilise également ces données pour les analyses de la demande et de prix ainsi que pour les prévisions à court terme. Les données sur les produits de base contribuent largement à la fourniture d'informations sur les tendances de l'offre et de la demande et les prix appliqués aux exploitants agricoles, entre autres, dans le secteur agricole et sont utilisées par les pouvoirs publics pour suivre ces tendances.

***Données relatives à la commercialisation, la consommation de produits alimentaires et la nutrition.***

Les données concernant les prix à différents niveaux de la chaîne de commercialisation des produits alimentaires, lorsqu'elles sont disponibles, fournissent des informations sur les marges appliquées aux prix de détail au niveau des exploitations et sur la composition de la facture de la commercialisation des produits alimentaires. Ces données sont utilisées dans la construction de plusieurs indices de prix, comme l'indice des prix à la consommation et dans le suivi de l'inflation. Il est possible de collecter des données au niveau des ménages sur la consommation de produits alimentaires et les dépenses correspondantes. Ces données sont utilisées pour étudier le bien-être des ménages (incidence de la pauvreté, par exemple) et les questions nutritionnelles. Dans certains pays, ces données sont importantes dans la mesure où elles guident les politiques axées sur la consommation (programme d'aide alimentaire, par exemple). Une place de plus en plus importante est accordée aux données relatives à la consommation de produits alimentaires dans de nombreux pays en raison de la priorité de plus en plus nette accordée par les pouvoirs publics à la diététique et la santé (l'incidence accrue de l'obésité, par exemple).

***Données recueillies au niveau des entreprises.*** Elles sont collectées au niveau des exploitations agricoles ou d'autres entreprises du secteur agricole. L'examen au niveau des exploitations est en général axé sur des données concernant le revenu brut des activités agricoles, les dépenses liées à la production et le calcul du revenu agricole net résiduel. Des données peuvent également être collectées sur les actifs et les dettes qui permettent d'établir un bilan. Des données provenant de recensements ou d'enquêtes peuvent être exploitées pour suivre les évolutions en termes de nombre d'exploitations, de taille des activités agricoles ou d'autres caractéristiques structurelles comme l'âge des exploitants. Des données recueillies au niveau des exploitations peuvent servir à suivre les rentrées correspondant aux paiements gouvernementaux et leur répartition entre les différentes tailles d'exploitations. Dans plusieurs pays, la collecte de données a été étendue pour englober des données concernant les sources de revenu et les actifs non agricoles, l'utilisation de certaines pratiques commerciales (passation de contrats et gestion des risques, par exemple) ainsi que des informations sur les méthodes agricoles présentant un intérêt pour les questions environnementales. Les données recueillies dans le cadre de recensements ou d'enquêtes concernant les entreprises agricoles (fournisseurs d'intrants, entreprises de transformation de produits alimentaires) sont principalement axées sur la production et l'emploi. Les données collectées au niveau microéconomique (exploitations agricoles) constituent une source d'information de plus en plus importante pour la mise en place des politiques.

Une quantité considérable de données est collectée dans le domaine de l'agriculture dans de nombreux pays de l'OCDE. Du point de vue de leur contribution à l'élaboration et l'évaluation des politiques, toutes ces données ne sont pas pertinentes et certaines peuvent être obsolètes. Les données sur l'agriculture provenant de recensements effectués dans les pays de l'OCDE comprennent souvent un nombre très important de détails sur la production concernant les grandes cultures et le cheptel, même pour des produits d'importance relativement mineure. En revanche, il est possible qu'elles soient moins détaillées sur l'utilisation d'intrants et les méthodes de production alors que ces informations présentent un intérêt concernant l'examen des répercussions des pratiques agricoles sur l'environnement. Une difficulté à surmonter en vue de combler les déficits d'information est de déterminer comment on peut adapter les systèmes de collecte de données pour répondre aux priorités des politiques qui ont été définies. Ceci étant, il est clair que toute approche réaliste destinée à réduire les déficits de l'information dans l'élaboration des

politiques repose obligatoirement pour une part importante sur les sources et méthodes traditionnelles permettant d'obtenir des informations. Un impératif majeur est d'identifier les composantes traditionnelles qui présentent le plus grand intérêt et de veiller à les conserver. Une deuxième exigence est d'ajouter de la valeur aux sources de données existantes, soit en utilisant les informations existantes pour construire des indicateurs axés sur les politiques qui puissent servir de base pour définir les objectifs et suivre et évaluer les impacts des politiques mises en œuvre, soit en augmentant de manière sélective les données collectées par des approches traditionnelles. Les méthodes qui permettent d'obtenir des informations à travers l'élaboration et la mise en œuvre des politiques peuvent également jouer un rôle important. Des possibilités d'utilisation de ces méthodes dans plusieurs domaines d'action sont décrites plus loin. Le but est de fournir une évaluation indiquant dans quelle mesure les informations disponibles actuellement correspondent à celles dont on a besoin pour élaborer de meilleures politiques et de donner des exemples pour indiquer comment combler quelques-uns des principaux déficits.

### *Résumé*

- Diverses données agricoles sont collectées dans les pays de l'OCDE. Les changements de priorités des politiques influent sur les besoins de données, ce qui réduit l'intérêt que présentent certaines sources existantes comme celles concernant les marchés de produits de base et augmente les besoins de données dans d'autres domaines, par exemple au niveau des exploitations.
- Pour adapter la fourniture de données aux besoins des décideurs, il faudrait évaluer l'utilité des données existantes de sorte qu'il soit possible de conserver les composantes traditionnelles essentielles, d'ajouter une valeur supplémentaire aux sources existantes et de définir des méthodes qui permettent de combler les déficits d'information majeurs.

## **6. Quelques questions concernant l'acquisition et l'exploitation d'informations concernant les politiques**

Comme il est indiqué plus haut, pour répondre aux objectifs communs des ministres des pays de l'OCDE des informations permettant de déterminer les résultats des politiques (les avantages) et leurs coûts sont nécessaires. L'évaluation coûts-avantages peut être un élément important dans la conception initiale d'une politique ainsi que dans le suivi de ses répercussions et de son efficacité. Il s'avère donc pertinent d'examiner quelques-uns des problèmes liés à l'acquisition d'informations permettant d'évaluer les coûts et les avantages des politiques.

Certaines composantes des coûts des politiques peuvent être déterminées de manière relativement simple. Par exemple, si les pouvoirs publics attribuent plusieurs formes de paiements aux agriculteurs les transferts concernés peuvent être estimés en utilisant des données commerciales ou budgétaires. C'est la méthode utilisée par le Secrétariat de l'OCDE pour calculer les estimations d'aides (ESP/ESC) et les estimations des transferts totaux en faveur de l'agriculture. Comme c'est le cas pour tous les indicateurs concernant les politiques, des améliorations peuvent être apportées au niveau des méthodes pour augmenter la qualité des estimations. C'est une dimension permanente des travaux réalisés dans ce domaine. L'investissement en temps et en ressources réalisé par les pays de l'OCDE et le secrétariat dans l'examen des aides constitue une contribution majeure à la meilleure compréhension des transferts générés par les politiques agricoles des pays de l'OCDE.

Certains travaux plus récents de l'OCDE ont été centrés sur la présentation d'estimations plus complètes des coûts des politiques incluant les coûts de transaction (OCDE, 2007). Il existe des coûts de transaction liés aux politiques à toutes les étapes, de l'élaboration et l'adoption à l'évaluation finale des politiques, (CTLP) qui résultent des interactions à l'intérieur et entre les agences gouvernementales, les organisations privées et les entités participant aux programmes. Les travaux de l'OCDE examinent les méthodes utilisées pour mesurer les coûts de transaction liés aux politiques et les informations nécessaires. Une des méthodes proposées est le modèle des coûts standard utilisé dans plusieurs pays pour examiner les charges administratives imposées par la réglementation aux entreprises. L'application de ce modèle nécessite des informations sur les coûts salariaux et les dépenses de fonctionnement des agences chargées de la mise en œuvre, les agences sous contrat et le groupe ciblé (les exploitants agricoles, par exemple). La communication de certaines informations concernant la dernière catégorie citée peut être directement intégrée dans les enquêtes ou systèmes d'information existants (en ajoutant au rapport d'enquête une indication sur le temps passé, par exemple, ce qui permet d'évaluer le coût correspondant). Les mesures adoptées pour améliorer les informations relatives aux coûts de transaction constituent une contribution importante à la capacité de réaliser une analyse formelle coûts-avantages des politiques.

Certains domaines d'action se prêtent mieux que d'autres aux estimations de coûts. L'utilisation de modèles économiques, par exemple, permet d'examiner l'efficacité des transferts de différents types de programmes de soutien, c'est-à-dire, l'effet net des transferts des contribuables et des consommateurs en faveur des revenus agricoles. L'OCDE a réalisé une quantité considérable de travaux dans ce domaine (OCDE, 2003a, par exemple). Ils constituent une contribution importante à une meilleure compréhension de l'efficacité des transferts dans l'augmentation des revenus agricoles nets.

Les restrictions légales relatives à l'utilisation des informations, notamment celles qui concernent la confidentialité, ont une incidence sur la capacité d'évaluer les avantages et les coûts des politiques. Le développement général des bases de données électroniques contenant des informations personnelles a suscité des préoccupations dans le public au sujet des personnes ayant accès à ces informations. Dans de nombreux pays de l'OCDE, ces inquiétudes ont déclenché une activité législative concernant le respect de la vie privée. Dans l'Union européenne, par exemple, la protection de la vie privée fait l'objet d'une législation cadre qui couvre les secteurs privé et public. La directive de 1995 sur la protection des données

a été élaborée en vue d'harmoniser les législations nationales en la matière (CEC, 1995). Conformément à cette directive, le traitement de données dans les secteurs public et privé est soumis à des restrictions d'utilisation des données collectées auprès des personnes concernées. Une condition essentielle est le consentement éclairé (libre accord concernant la communication d'informations en ayant connaissance de la finalité de l'utilisation de celles-ci). Il est précisé que le traitement de données doit être nécessaire dans le cadre de l'exécution d'un contrat concernant la personne concernée ou exigé par une obligation légale ou nécessaire pour réaliser des tâches d'intérêt général ou exécuté par les autorités nationales. Différents pays membres de l'UE appliquent ces principes généraux conformément à leur législation nationale. Le Canada dispose d'une loi sur la vie privée qui date de 1983 et offre une protection comparable à celle de la législation européenne. Les agriculteurs, par exemple, qui sollicitent des paiements dans le cadre de divers programmes sont obligés de donner leur consentement concernant l'utilisation des informations collectées. L'auteur d'une demande de paiement est tenu d'accepter que les informations communiquées soient utilisées dans le cadre de 1) la gestion du programme concerné, 2) de l'audit et l'évaluation de son efficacité, 3) de la vérification d'informations concernant d'autres programmes de paiements liés aux revenus agricoles et 4) du partage d'informations avec des ministres provinciaux de l'Agriculture et des gestionnaires d'autres programmes agricoles fédéraux ou provinciaux (AAFC, 2007). A l'opposé du recours à une protection générale par la loi, les États-Unis répondent aux problèmes de respect de la vie privée au moyen de lois spécifiques de portée limitée (Stratford et Stratford, 1998). Par exemple, les informations collectées sur des personnes par le U.S. Census Bureau sont protégées par les dispositions figurant au Titre 13 du U.S. Code of Federal Regulations.

Indépendamment des obligations légales, les agences qui collectent et exploitent des données obtenues auprès d'exploitants agricoles dans les pays de l'OCDE assurent en général que la confidentialité des informations sera respectée. La National Agricultural Statistics Agency du ministère de l'Agriculture des États-Unis, par exemple, précise qu'elle s'engage à sauvegarder la vie privée des personnes qui fournissent des données et la sécurité et confidentialité des données qu'elle collecte lorsqu'elle publie des informations sur l'agriculture américaine par le biais de statistiques objectives et non partisans (NASS USDA, 2007).

Même si les dispositions sur la vie privée peuvent avoir une incidence générale sur l'utilisation des données collectées auprès d'exploitants agricoles, il arrive qu'il existe des restrictions particulières concernant l'utilisation des informations sur les revenus. Selon les pays, l'étendue de l'utilisation qui peut être faite des déclarations fiscales pour déterminer la situation économique des exploitants et ménages agricoles est très variable. Le Canada, le Danemark et la Suède sont les trois pays où l'utilisation des données fiscales à cette fin est la plus étendue (UNECE, 2005). Dans d'autres pays, des données sur les revenus totaux (revenus provenant d'autres sources que l'agriculture) sont obtenues au moyen d'enquêtes menées auprès des exploitations agricoles. Comme il est indiqué plus loin, la capacité d'obtenir des informations précises et complètes sur le revenu est primordiale pour évaluer le bien-être des agriculteurs et l'incidence des programmes de soutien des revenus.

La dernière question qui doit être examinée concernant l'obtention des informations nécessaires à l'évaluation des avantages et des coûts des programmes agricoles concerne l'asymétrie d'information. Comme on l'a indiqué plus haut, il est possible qu'il devienne de plus en plus difficile d'obtenir les informations nécessaires à l'élaboration des politiques auprès des agriculteurs ou d'autres personnes qui possèdent ces informations. Il est possible de vaincre la réticence à fournir les informations nécessaires si le mandataire est directement incité à communiquer les informations que le mandant demande. Dans ce cas, les intérêts du mandataire et du mandant s'alignent. Plusieurs mécanismes permettent de réaliser cette mise en adéquation :

- **L'altruisme.** Le mandataire possède des valeurs personnelles qui l'encouragent à partager les informations nécessaires avec le mandant. Des exploitants agricoles, par exemple, peuvent penser qu'il est important de protéger la nature (et que cela fait partie de leur contribution envers la société) et être disposés à partager sur une base volontaire des informations sur les populations d'animaux sauvages présentes sur leurs exploitations ou sur les pratiques qui influent sur ces populations. Dans le dernier cas, c'est beaucoup plus probable si on considère que les pratiques en question ont des effets favorables.
- **La persuasion.** Dans ce cas, le mandant encourage fortement de souscrire à des valeurs particulières (l'importance que revêt la protection des populations d'animaux sauvages) qui sont acceptées par le mandataire. Ce dernier répond en communiquant les informations nécessaires. Cette méthode fonctionne sans doute parce que le mandataire est sensibilisé à ces valeurs particulières (contribution que représente pour le bien de la collectivité le maintien des populations d'animaux sauvages) et est disposé à accepter ces valeurs et à agir en conséquence. La persuasion peut s'avérer plus efficace si des groupes locaux ou de pairs encouragent des valeurs données, par exemple si au niveau local la collectivité encourage des valeurs communes ou si des associations d'agriculteurs encouragent ces valeurs. La formation, la vulgarisation et les mesures de sensibilisation prises par les agences gouvernementales et non gouvernementales peuvent aussi jouer un rôle non négligeable dans la promotion de valeurs partagées, en particulier dans le domaine de l'environnement.
- **Reconnaissance d'un avantage personnel.** Le mandataire reconnaît qu'il a un avantage personnel à adopter un comportement qui correspond aux objectifs du mandant et il agit en conséquence. Par exemple, des informations spécifiques sur le rôle que jouent les animaux sauvages pour garantir un environnement sain au niveau local peuvent être communiquées au mandataire pour que ce dernier agisse en fonction d'un intérêt propre perçu. Il se peut aussi que, s'il a accès à des informations plus précises, le mandataire soit en mesure de déterminer qu'il est possible à faible coût de changer une pratique ou d'apporter un élément favorable pour la collectivité et ainsi décide de l'adopter désormais. Il ne faut pas sous-estimer le rôle des activités de formation, celles qui sont étendues aux agriculteurs par exemple, comme moyen de rendre les agriculteurs plus enclins à communiquer des informations ou d'assurer une meilleure information des agriculteurs, notamment dans le domaine de la politique de l'environnement.
- **Récompense personnelle à travers des mécanismes de marché.** Dans ce cas, la publication d'informations apporte un bénéfice économique au mandataire. Celui-ci est au courant qu'un changement apporté aux méthodes utilisées augmentera la productivité et réduira les coûts en plus de l'avantage général apporté à la collectivité. D'une autre façon, le marché permettrait de dégager un bénéfice direct. Par exemple, en atteignant une norme de production plus élevée il serait possible d'extraire un surprix aux consommateurs. Le résultat est que le mandataire est incité à atteindre la norme et à communiquer des informations à cet effet.
- **Récompense personnelle à travers des mécanismes administratifs.** Dans ce cas, la communication d'informations devient une condition pour l'obtention d'un paiement sur fonds publics. On peut citer en exemple la communication d'informations sur le revenu ou le patrimoine en contrepartie d'un transfert de revenu ciblé ou la publication d'informations sur les méthodes de production pour l'obtention d'un paiement dans le cadre d'un dispositif agro-environnemental.
- **Évitement de pénalités et de coûts.** La communication d'informations peut devenir une condition pour éviter des sanctions ou des pénalités. Par exemple, un exploitant agricole peut être obligé de communiquer la quantité d'effluents d'élevage qui est épandue sur des terres cultivées pour éviter

d'éventuelles pénalités ou taxes destinées à réduire la concentration en matière nutritive dans l'eau potable. La publication d'informations sur les normes produits (pratiques qui influent sur le bien-être du bétail, par exemple) peut être exigée afin d'éviter une réglementation future ainsi que les coûts qui en découlerait.

Une haute priorité doit être attribuée à la suppression de déficits d'information majeurs qui résultent de l'asymétrie d'information. Des exemples sur la façon dont il est possible d'utiliser certains mécanismes définis plus haut à cet effet dans trois domaines d'action sont examinés de manière plus précise ci-après.

### *Résumé*

- Deux questions doivent être examinées lorsqu'on cherche à combler des déficits d'information : la confidentialité et l'asymétrie d'information.
- Des restrictions légales peuvent faire obstacle à l'acquisition et l'utilisation d'informations personnelles à des fins d'élaboration des politiques. Indépendamment des obligations légales, la protection de la confidentialité est une condition essentielle pour garantir la fourniture d'informations de ce type.
- Il est possible de remédier à l'asymétrie d'information si les objectifs du décideur (le mandant) peuvent concorder avec ceux qui sont visés par la politique en question (le mandataire). Les incitations jouent un rôle essentiel pour vaincre la réticence des mandataires à divulguer des informations.

## **7. Exemples dans trois domaines d'action**

### *Performance économique et compétitivité du secteur agricole*

La performance économique du secteur agricole est une préoccupation fondamentale des responsables politiques des pays de l'OCDE. Elle comporte plusieurs dimensions mais l'accent est mis traditionnellement sur la capacité du secteur à fournir des produits alimentaires et des matières premières agricoles de qualité suffisante à des prix « acceptables ». La réalisation de cet objectif suppose que tous les participants du système agroalimentaire obtiennent des résultats satisfaisants, ce qui inclut les fournisseurs d'intrants, les producteurs de produits agroalimentaires, les entités qui transforment et distribuent ces produits et celles qui contribuent à leur commercialisation et diffusion auprès des consommateurs finals. Certaines des difficultés en termes d'informations qui sont apparues dans ce domaine résultent des changements structurels intervenus dans le secteur agroalimentaire, d'autres sont liées à des attentes accrues de la part du public sur le plan de la performance acceptable. Cela a accentué la priorité accordée aux caractéristiques des produits dans des domaines comme les produits biologiques, le bien-être des animaux ou la sécurité des produits alimentaires.

### *Compétitivité*

Dans la plupart des pays, les pouvoirs publics accordent une importance considérable à la compétitivité de l'agriculture et du système alimentaire. La réforme des politiques accentue cette préoccupation - les entreprises agricoles sont souvent protégées de la concurrence par des politiques qui réglementent les marchés, subventionnent les produits et intrants et limitent les échanges. Lorsque ces politiques changeront on s'intéressera naturellement à évaluer la capacité de l'agriculture à affronter la concurrence dans un environnement économique plus ouvert.

A la base, la performance économique du secteur agricole repose sur la compétitivité des différentes entreprises. Dans une branche d'activité où les produits sont relativement homogènes une entreprise non concurrentielle se caractérise par des coûts moyens de production supérieurs à la valeur des biens et prestations qu'elle produit. Dans ce cas, la valeur des ressources que cette entreprise utilise est supérieure aux coûts d'opportunité ; l'affectation des ressources n'étant pas satisfaisante le revenu national diminuera. Une entreprise peut ne pas être concurrentielle par rapport à ses concurrents parce que sa productivité est plus faible ou parce qu'elle dépense davantage pour ses intrants, ou les deux à la fois. La productivité peut être plus faible parce que l'allocation des intrants est gérée de manière moins efficiente par cette entreprise que par ses concurrents ou parce qu'elle exerce son activité à une échelle inefficace. L'efficacité a également des aspects dynamiques ; les entreprises peuvent être moins productives que leurs concurrents si elles ne parviennent pas à innover ou à adopter les nouvelles technologies. Si une entreprise élabore un produit différencié, l'incapacité d'offrir un produit suffisamment attractif aux consommateurs peut constituer une autre source d'inefficacité. Il est possible que ce soit le résultat d'une inefficacité du passé liée à l'utilisation des ressources, dans le domaine de la recherche-développement ou de la publicité, par exemple.

La rentabilité, les coûts, la productivité et la part de marché constituent des indicateurs de base de la compétitivité au niveau des entreprises (McFetridge, 1995). La compétitivité d'une entreprise, en particulier, peut être évaluée en termes de performance par rapport à des contreparties nationales. La rentabilité peut être un indicateur intéressant de la compétitivité, notamment s'il est examiné sur une durée prolongée. La part de marché peut également constituer un indicateur pertinent mais seulement si les gains obtenus ne sont pas réalisés au détriment de la rentabilité future (c'est-à-dire que les entreprises ne sacrifient pas des bénéfices actuels uniquement pour gagner des parts de marché ou avoir accès à des aides qui leur autoriseraient à mettre en péril leurs concurrents).

Le coût moyen peut être un indicateur utile de la compétitivité dans une branche d'activité où les produits sont homogènes (à nouveau à condition que le faible niveau des coûts ne résulte pas d'aides obtenues ou qu'il ne soit atteint au détriment de la rentabilité future). La productivité totale des facteurs de différentes entreprises peut être évaluée, c'est-à-dire l'efficacité avec laquelle une entreprise transforme l'ensemble complet de ses intrants en produits. Certains indicateurs comme les indices de la productivité totale des facteurs nécessitent beaucoup de données et de travail, de sorte qu'ils sont calculés épisodiquement (OCDE, 1995b). Tous ont leurs limites. Par exemple, si la production est mesurée en termes physiques (disons en tonnes de céréales) la productivité totale des facteurs ne permet pas de savoir dans quelle mesure la production correspond aux exigences qualitatives des consommateurs. Néanmoins, les variations qui concernent la productivité constituent un aspect essentiel de la compétitivité. Les efforts entrepris pour étudier ces variations peuvent être d'un très grand intérêt au niveau de la surveillance de la santé économique de l'agriculture et des changements concernant sa position concurrentielle.

La compétitivité est une notion dynamique et il est nécessaire d'en tenir compte pour obtenir des mesures significatives. Ainsi, par exemple, l'examen d'un bilan peut révéler la rentabilité actuelle d'une entreprise. Même si une entreprise semble être rentable (excédent des recettes sur les coûts opérationnels) si la valeur de marché de ses dettes et fonds propres est inférieure à la valeur de remplacement de ses actifs c'est un indicateur qui montre que l'entreprise ne sera pas concurrentielle à long terme. Le rapport des dettes et des fonds propres sur les coûts de remplacement (Tobin's q) peut être un indicateur de la compétitivité d'une entreprise. D'autres indicateurs de la compétitivité à long terme peuvent être établis à partir de l'examen de la composition des dépenses, par exemple le pourcentage de dépenses de recherche-développement ou des données sur l'innovation dans les produits (nombre de nouveaux produits mis au point et commercialisés). L'activité de recherche-développement et les investissements liés à l'innovation sont définis comme élément primordial du succès à long terme des entreprises face à la concurrence (OCDE, 1992).

Les indicateurs fondés sur des données collectées au niveau des entreprises peuvent fournir des informations intéressantes sur la santé économique générale d'une branche d'activité. Si la majorité des entreprises présente des caractéristiques favorables c'est-à-dire une augmentation rapide de la productivité, des niveaux de rentabilité raisonnables par rapport aux entreprises d'autres branches d'activité, ou si les moyennes de la branche d'activité sont favorables, il est possible que cela indique un niveau de performance acceptable. Ceci étant, ces éléments ne donnent pas nécessairement des indications sur la compétitivité internationale des entreprises en question ou la branche d'activité dans son ensemble. Il est possible qu'une entreprise en particulier détienne une part importante du marché intérieur et soit rentable mais non concurrentielle sur le plan international si elle opère sur un marché qui est protégé de la concurrence internationale. De même, les résultats d'une branche d'activité peuvent sembler favorables par rapport à d'autres branches d'activité nationales mais peu favorables par rapport à des contreparties internationales. Une entreprise (ou branche d'activité) ne peut être jugée compétitive sur le plan interrégional et international que si elle présente des résultats favorables sur un marché ouvert. En conséquence, les comparaisons de performance sur le plan international sont très pertinentes du point de vue des politiques et permettent de détecter les branches d'activité nationales qui ne sont pas suffisamment performantes et d'évaluer les implications potentielles de changements apportés aux politiques commerciales et nationales.

Il est fréquent que les comparaisons internationales au niveau des branches d'activité mettent l'accent sur les coûts et la productivité. Ainsi, il est possible de se concentrer, par exemple, sur une comparaison internationale de la productivité totale des facteurs ou des coûts unitaires moyens pour déterminer la compétitivité d'une branche d'activité agricole nationale ou le secteur dans son ensemble. Compte tenu des besoins de données considérables qu'implique le calcul de la productivité totale des facteurs ou des coûts totaux, on utilise parfois des mesures partielles de la productivité ou des coûts unitaires (concernant le travail, par exemple). Ces éléments peuvent être intéressants pour des composantes du secteur agroalimentaire lorsque la main d'œuvre est un intrant essentiel et constitue une partie importante des coûts totaux (dans certains domaines de l'industrie alimentaire, par exemple) mais ils sont moins utiles lorsque la main d'œuvre représente une part mineure des coûts totaux (dans les activités agricoles à forte intensité de capital, par exemple). En outre, les comparaisons internationales de coûts peuvent être soumises à des limites, notamment à cause de la variation des taux de change et des différences entre les cadres juridiques et budgétaires.

D'autres indicateurs de la compétitivité internationale mettent l'accent sur les échanges et les parts de marché. De cette façon, Balassa (1965) propose, par exemple, une mesure de l'avantage comparatif révélé (ACR) pour une branche d'activité ou une catégorie ou des produits (*i*) dans un pays donné (*j*) qui est :

$$ACR_{ij} = \frac{[(\text{exportations de produits } i \text{ par pays } j / \text{exportations mondiales du produit } i)]}{[(\text{exportations totales du pays } j) / (\text{exportations mondiales totales})]}.$$

Selon cette mesure, si l'ACR a une valeur supérieure à l'unité la branche d'activité ou la catégorie de produits s'avère concurrentielle au niveau international.

De nombreux facteurs peuvent influencer sur la compétitivité internationale d'une branche d'activité spécifique. Souvent ils ont une influence sur la compétitivité de l'économie dans son ensemble. Le World Competitiveness Yearbook, par exemple, fournit des références sur la performance de 64 économies nationales et régionales fondées sur 312 critères mesurant les différentes facettes de la compétitivité. Parmi celles-ci on peut mentionner la performance économique, l'efficacité des pouvoirs publics, l'efficacité des entreprises et la qualité des infrastructures (Garelli, 2006). Il en ressort qu'une évaluation exhaustive de la compétitivité ne peut pas être réalisée en utilisant une approche unidimensionnelle.

Dans un environnement de réforme des politiques, la compétitivité internationale du secteur agricole risque de devenir un sujet important. Comme il est indiqué dans des travaux antérieurs, évaluer la compétitivité internationale ne repose pas seulement sur des mesures spécifiques au secteur comme les coûts unitaires ou les tendances de la productivité mais doit également s'appuyer sur une batterie d'indicateurs de la compétitivité économique nationale.

Dans ce contexte de réforme des politiques, il est important de tenir compte du fait que la réforme peut modifier la structure des coûts dans l'agriculture. Certaines politiques de soutien agricole provoquent des distorsions, notamment en faisant augmenter le rendement économique des terres (Floyd, 1965). Si ces politiques changent les valeurs du foncier peuvent également changer et cela peut modifier la structure des coûts de production. Pour cette raison, il est possible que les simples comparaisons statiques de coûts ne donnent pas d'indication précise sur la compétitivité future. Cet exemple montre qu'il est nécessaire d'améliorer les données brutes sur la structure des coûts en utilisant des modèles économiques capables d'évaluer les changements probables dus aux réformes des politiques afin de communiquer des informations utiles sur la position concurrentielle future du secteur.

### *Implications du changement structurel*

Les pays de l'OCDE collectent et analysent souvent pour l'agriculture des données au niveau des entreprises, notamment dans le cas des exploitations individuelles. Les données micro fournissent un matériau de base pour établir des indicateurs de performance économique et de compétitivité au niveau de la branche d'activité ou du secteur. Ces données peuvent contribuer à l'information qui est nécessaire pour évaluer la santé économique et le bien-être des ménages agricoles (examinés ci-après). Toutefois, compte tenu du changement structurel ces données sont moins utiles comme indicateur de la performance économique du secteur dans son ensemble. La part que représente dans la valeur ajoutée totale du secteur agroalimentaire la contribution des exploitations agricoles a fortement régressé avec le temps. C'est lié à l'utilisation accrue d'intrants industriels dans la production agricole et à l'augmentation des prestations intégrées par les entreprises de transformation et de distribution de produits finals. Ainsi, la performance économique totale du secteur dépend de plus en plus de la performance de ses composantes non agricoles. Certains pays de l'OCDE collectent des données (par un recensement des produits transformés, par exemple) qui permettent de mesurer la performance de composantes non agricoles de la branche agricole, mais il arrive que les informations nécessaires soient difficiles à obtenir. La raison est qu'il n'existe pas de mécanismes publics de collecte ou que les mécanismes existants ne collectent pas systématiquement les informations nécessaires. Certaines difficultés proviennent sans doute du droit de propriété lié aux informations. Le changement structurel a une incidence importante sur la réponse à apporter au besoin d'informations sur la performance du secteur agroalimentaire.

Le changement structurel qui est important, notamment une concentration accrue, complique l'évaluation de la performance. Dans de nombreux pays de l'OCDE, une part décroissante des produits agroalimentaires est commercialisée par des marchés aux enchères traditionnels et une part croissante est offerte dans le cadre d'accords contractuels sous seing privé. Cet élément peut rendre plus complexe le calcul des prix aux différentes étapes de la chaîne de production/de distribution. L'importance croissante des produits différenciés rend également difficiles les comparaisons de prix. Les produits peuvent posséder des caractéristiques différentes ou être produits dans des systèmes différents (biologique, par exemple). A moins de prendre en compte ces différences, les simples comparaisons de prix peuvent induire en erreur puisque ce ne sont pas les mêmes produits qui sont comparés. Ces problèmes ne concernent pas uniquement l'agriculture et doivent être pris en compte de manière systématique dans le calcul des indices de prix à la consommation.

La concentration croissante de l'industrie alimentaire dans de nombreux pays met de plus en plus en relief les politiques de la concurrence. Dans certains cas, les autorités de la concurrence se limitent à

acquérir des informations pour une batterie restreinte d'indicateurs de base (ratios de concentration, par exemple) pour leur permettre de veiller à ce que les marchés restent largement concurrentiels. Dans d'autres cas, si une étude est lancée sur un marché spécifique, par exemple, des informations approfondies peuvent être collectées sur les pratiques d'achat et de vente et sur les prix et les marges. En grande partie, ces informations font l'objet d'un droit de propriété et ne peuvent pas être rendues publiques mais elles peuvent jouer un rôle important en permettant aux décideurs d'évaluer la performance de composantes particulières du secteur agroalimentaire (UKOFT, 2005). Dans le contexte des réformes des politiques agricoles, le rôle primordial que sont susceptibles de jouer les informations obtenues dans le cadre des politiques de la concurrence est illustré par l'examen de la performance de la réglementation régissant les marchés du lait liquide qui a été mandaté en Australie en 1999-2000 (OCDE, 2006b). A la suite de l'examen réalisé dans le cadre de la National Competition Policy, les mesures de soutien du prix du lait liquide ont été supprimées et des réformes majeures de la politique laitière australienne ont été mises en œuvre.

Face à la concentration croissante du secteur agricole dans les pays de l'OCDE, sauf s'il est possible d'obtenir des informations faisant l'objet d'un droit de propriété de sources privées (agences privées de collecte de données, par exemple), la publication obligatoire d'informations par des intermédiaires du système alimentaire devrait être le principal mécanisme permettant de répondre au besoin d'évaluation des performances. La supervision des pouvoirs publics est susceptible de devenir plus importante face à la concentration croissante du système alimentaire dans le but de garantir la transparence.

### *Normes produits*

Comme il est indiqué plus haut, les attentes en matière de performance du secteur agroalimentaire vont désormais bien au-delà de la disponibilité et du prix des produits alimentaires. Ces attentes renforcées ont augmenté l'importance accordée aux caractéristiques des produits, par exemple en matière de produits biologiques, de bien-être des animaux ou de sécurité alimentaire. Les déficits de l'information dans ces domaines sont principalement dus à l'asymétrie. Il est vraisemblablement difficile pour les consommateurs de déterminer quelles caractéristiques s'appliquent à des produits spécifiques (par exemple, utilisation ou non de méthodes de production biologiques ou, si un produit est étiqueté biologique, les méthodes de production concernées). Il est vraisemblablement difficile aussi pour les pouvoirs publics de veiller à ce que les normes garantissant la santé publique et la sécurité soient bien respectées. Deux mécanismes peuvent être utilisés pour produire les informations nécessaires pour effectuer un suivi des performances dans ces domaines : des mécanismes privés et la réglementation.

L'élaboration et l'application volontaire de normes produits constituent un exemple important du rôle que jouent les mécanismes privés dans la communication d'informations sur la performance. Les exploitants agricoles et d'autres entités qui font partie du système agroalimentaire peuvent percevoir les avantages commerciaux que présentent l'élaboration et l'application de normes et agir en conséquence. Une étude récente sur l'élaboration des normes sur la protection des animaux d'élevage en Amérique du Nord indique que l'activité réglementaire s'est développée dans ce domaine mais que plusieurs initiatives majeures sont motivées par des incitations commerciales (Farm Foundation, 2006). Les détaillants de produits alimentaires et l'industrie des services alimentaires exigent des normes de production plus élevées dans plusieurs domaines pour maintenir l'acceptation de leurs produits par les consommateurs et protéger leur part de marché. Les producteurs réagissent à ces exigences en adoptant des codes de bonnes pratiques s'appuyant sur la réalisation d'audits indépendants. Les pouvoirs publics peuvent jouer un rôle important en aidant à établir ces normes et en réalisant des audits sur l'observation de ces normes. Les gouvernements fédéral et provinciaux au Canada jouent un rôle important à cet égard en ce qui concerne les normes de protection des animaux. Le ministère de l'agriculture des États-Unis a joué un rôle de premier plan dans l'élaboration des normes des États-Unis pour les produits biologiques. Le ministère accorde également une certification à des agents chargés d'examiner les demandes déposées par des

exploitants agricoles ou des entreprises de transformation en vue d'obtenir une certification, ainsi qu'aux contrôleurs qui effectuent les contrôles annuels d'activité sur site (Dimitri et Oberholtzer, 2005). Aux États-Unis, la mise en place de systèmes de traçabilité pour plusieurs catégories de produits agricoles est également motivée par des incitations économiques (Golan *et al.*, 2004). Les entreprises adoptent ce type de systèmes pour améliorer la gestion des chaînes d'approvisionnement, renforcer la sécurité et le contrôle qualité et pour favoriser la commercialisation des produits alimentaires qui ont des caractéristiques « de confiance » (comme les produits biologiques).

Les mécanismes réglementaires peuvent également jouer un rôle dans la fourniture d'informations nécessaires au suivi des performances et au contrôle des produits. Dans plusieurs pays la législation est le fondement de l'application de normes produits et de mécanismes destinés à garantir qu'elles sont respectées. L'Union européenne, par exemple, dispose d'une législation exigeant la traçabilité des produits alimentaires et des produits pour animaux à tous les stades de la production, de la transformation et de la distribution (CE, 2002). Les dispositions qui sont entrées en vigueur en 2005 prévoient que les entreprises doivent être en mesure d'indiquer le fournisseur direct d'un produit en question ainsi que son destinataire ultérieur, sauf pour les ventes de détaillants à des consommateurs finals. Suite à cette réglementation, l'utilisation de codes barres est désormais répandue dans l'Union européenne pour conserver les informations exigées par les autorités gouvernementales en cas d'incident en matière de sécurité alimentaire. Au Japon, une loi sur la traçabilité du bœuf a été mise en place en 2003. Un numéro d'identification à 10 chiffres est attribué à tous les bovins élevés sur le territoire national et permet au Centre national d'amélioration du cheptel de localiser la provenance et la vente ultérieure des animaux. Le numéro d'identification est utilisé dans toute la filière bovine, des exploitations agricoles aux détaillants. Plusieurs grands distributeurs japonais ont mis en place des systèmes qui permettent aux consommateurs de visualiser les informations sur la viande bovine qu'ils achètent à partir d'une base de données reliée au code unique figurant sur l'étiquette.

Le principal but des systèmes de traçabilité est de permettre l'identification rapide de la provenance et de la localisation des produits en cas d'incidents sanitaires concernant des animaux d'élevage ou de maladies d'origine alimentaire. Outre cette importante fonction, les systèmes de traçabilité utilisant des codes barres ou des étiquettes à radio fréquence permettent d'obtenir des informations précises sur la dimension spatiale et l'efficacité des flux de produits. Qu'ils soient adoptés volontairement ou en réponse à une obligation réglementaire, ces systèmes peuvent jouer un rôle important dans la mesure où ils augmentent les informations à la disposition des décideurs concernant les performances du système alimentaire, à condition que les décideurs puissent effectivement avoir accès à ces informations.

### *L'agriculture et les économies nationales et rurales*

Une dernière série de questions sur la performance de l'agriculture concerne la contribution économique générale du secteur. Dans la plupart des pays de l'OCDE, la contribution de l'agriculture à la production et l'emploi au niveau national a fortement reculé avec la croissance de l'économie. Le pourcentage du revenu total et de l'emploi que représente l'agriculture dans de nombreux pays est relativement faible ; il est plus élevé si la définition du secteur est élargie et inclut les activités de transformation et de distribution. Les données sur la production et l'emploi agricoles continuent d'être collectées systématiquement pour assurer une présentation exhaustive des comptes nationaux et des chiffres sur l'emploi, mais ces données ne s'appliquent aux questions de politiques au niveau sectoriel que de manière limitée. Malgré cela, il est souvent intéressant de suivre la contribution du secteur au niveau infranational, notamment dans les régions où l'agriculture représente une part importante de l'activité économique totale. L'intérêt qui est accordé au développement rural au niveau des politiques dans de nombreux pays de l'OCDE inclut évidemment une prise en compte de la position économique de l'agriculture dans les zones rurales.

L'exposé des objectifs des politiques de développement rural dans les pays de l'OCDE fait apparaître un large éventail d'objectifs (OCDE, 1998*b*). Ils comprennent

- l'amélioration de la compétitivité des zones rurales afin d'optimiser leur contribution au développement économique,
- des possibilités offertes aux résidents ruraux de bénéficier d'un niveau de vie comparable aux normes nationales,
- le maintien de la population dans les zones rurales et l'inversion des flux migratoires,
- la diversification et l'encouragement d'une augmentation des possibilités d'emploi, surtout en réaction au recul de l'emploi dans l'agriculture et les industries connexes,
- l'amélioration de la qualité de la vie rurale et la réduction des disparités des conditions de vie ainsi que la préservation et protection de l'environnement et du patrimoine des zones rurales.

D'autres objectifs des politiques mises en œuvre peuvent concerner la situation économique (revenu et patrimoine) des ménages agricoles ainsi que les ressources naturelles et les questions environnementales. Les problèmes d'information concernant ces aspects sont examinés de manière plus détaillée plus loin.

Pour examiner les questions définies plus haut une série d'informations sont nécessaires. Un examen qui portait sur les informations disponibles concernant l'Angleterre parvenait à la conclusion que des données sur les structures et activités agricoles sont disponibles mais qu'il n'existe pas d'informations générales sous une forme directement accessible concernant les économies rurales, la qualité de vie et d'autres aspects des zones rurales (Hill, 2003). Le problème majeur est que les « statistiques existantes qui facilitent la distinction entre les ruraux et les non ruraux ne sont souvent pas disponibles » (p. 6). Pour développer un système de statistiques sur les zones rurales axé sur les politiques quatre questions principales doivent être examinées :

- la couverture – déterminer quelles dimensions des zones rurales il est nécessaire d'examiner, quels indicateurs sont adaptés pour chacune d'elles et quelles données sont nécessaires pour les élaborer.
- la disponibilité – déterminer quelles données existent, qui sont les détenteurs de celles-ci, et de quelle façon elles sont accessibles. Dans le cadre de ce processus, il est possible de définir les déficits de données qui existent et de décider s'il faut les combler.
- la méthodologie – déterminer quelle unité spatiale doit être utilisée pour l'agrégation de données et quels critères retenus pour les classer dans les catégories rurales par opposition à d'autres catégories.
- l'acquisition et la gestion de données – déterminer quelles questions organisationnelles doivent être examinées pour établir un système de statistiques rurales, notamment en combinant des séries de données entre plusieurs entités gouvernementales.

Une étude détaillée sur les besoins et la disponibilité de statistiques qui a été réalisée récemment par le groupe de travail intersecrétariats sur les statistiques agricoles et les indicateurs ruraux propose deux systèmes qui permettent de construire des indicateurs de développement rural (IWG.AGRI, 2005). Dans le premier, l'accent est mis sur les composantes du développement rural (environnement naturel, bien-être social et conditions nécessaires du bien-être économique) et les possibilités de développement rural (territoire par rapport à la population, structure économique et communications). Dans le deuxième, l'accent est mis sur le processus de développement compte tenu des principaux atouts (naturels, financiers, humains, matériels et sociaux). Dans la construction des indicateurs de chacun des systèmes, trois

dimensions sont proposées : 1. l'état (la situation actuelle), 2. la dispersion (concentration et variabilité) et 3. la tendance (tendances dans le temps). Des exemples précis d'indicateurs appartenant à l'un et l'autre système sont présentés. Pour les deux systèmes, l'accent est mis sur l'utilisation de données déjà disponibles pour construire les indicateurs nécessaires.

Comme c'est le cas dans l'évaluation de la performance économique et de la compétitivité du secteur agricole, les décideurs peuvent souhaiter établir des comparaisons internationales de performance dans le développement rural. Cet exercice comporte des difficultés particulières comme le montrent les travaux de l'OCDE sur l'élaboration de méthodes et d'indicateurs (OCDE, 1994). Les travaux de l'OCDE sont fondés sur trois principes majeurs :

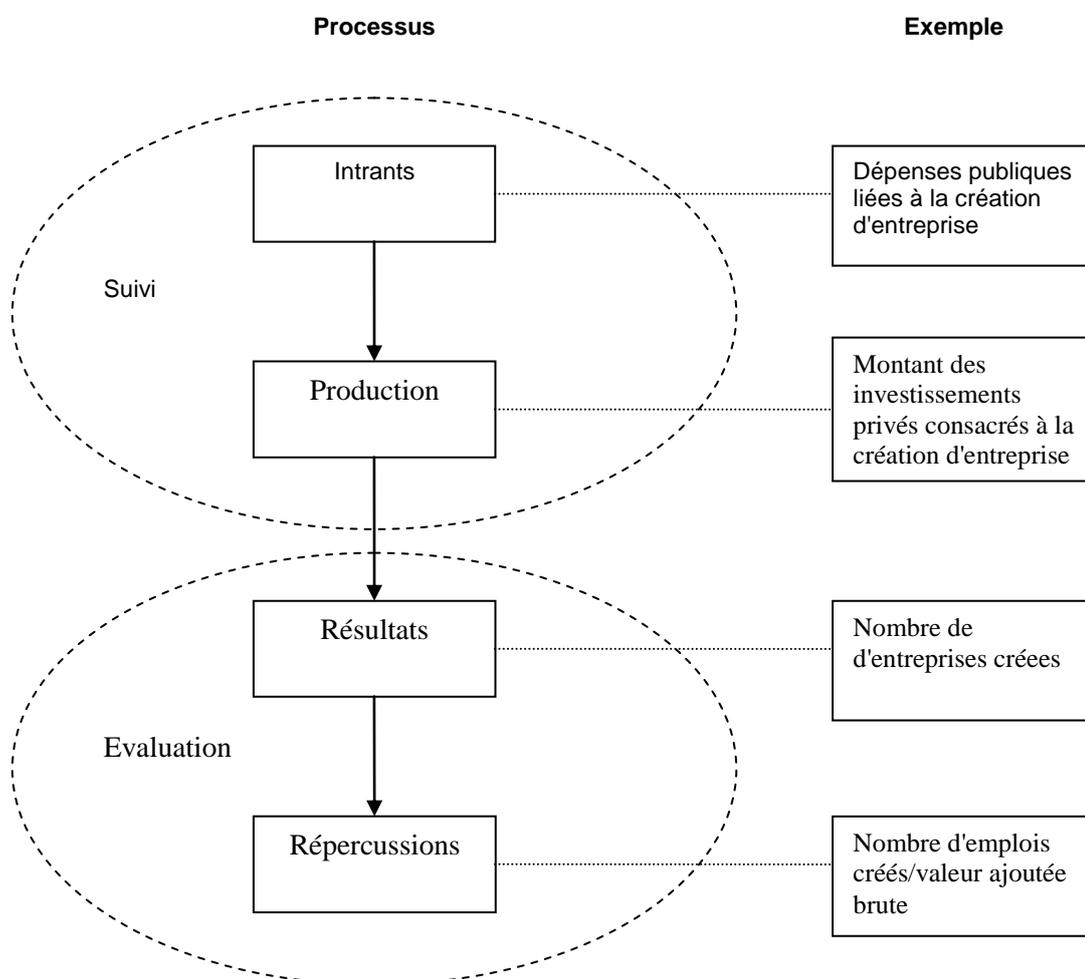
- la pertinence – servir un objectif clairement défini
- la fiabilité – avoir un fondement scientifique solide
- la faisabilité – s'appuyer sur des données statistiques disponibles.

La notion de "rural" est utilisée de manière universelle par les pays membres de l'OCDE mais il n'existe toujours aucune définition officielle ou les pays utilisent plusieurs critères pour désigner les zones rurales (l'importance de la population, la densité de population, la part que représente l'agriculture dans l'économie locale). Pour un critère donné, par exemple la densité de population, différents seuils peuvent être utilisés pour définir la démarcation entre la catégorie rurale et les autres. Reconnaisant ces différences, la méthode de l'OCDE consiste à utiliser deux niveaux hiérarchiques des informations spatiales à des fins de comparaison : 1. le niveau de la collectivité locale (des petites unités administratives de base adaptées au pays concerné) qui peut être classée dans la catégorie rurale ou urbaine, et 2. le niveau régional (des unités administratives plus grandes ou des zones fonctionnelles qui peuvent être classées dans une catégorie plus ou moins rurale). La densité de population est utilisée comme critère pour établir une distinction entre les collectivités ou régions rurales et les autres. Sur cette base, des indicateurs internationaux ont été calculés concernant quatre domaines : population et migration, structure et performance économiques, bien-être social et équité, et environnement et durabilité.

L'Union européenne fournit un exemple récent du développement de l'utilisation de données concernant la mise en œuvre des politiques de développement rural, et des problèmes qui en découlent. Dans le cadre de la programmation du développement rural pour 2000-2006, un processus a été introduit qui permet aux pays membres de l'UE d'effectuer un suivi de la mise en œuvre des politiques et une évaluation des résultats. Son fondement conceptuel est illustré par le graphique 4. Le principe est que les intrants liés à une politique, par exemple les dépenses publiques en faveur de la création d'entreprise, sont comparés à la production correspondante, par exemple le montant de l'investissement du secteur privé consacré à la création d'entreprises. On évalue ensuite les résultats liés à ces dépenses, par exemple le nombre de créations d'entreprise. Enfin, on évalue les répercussions de la mesure prise dans le cadre de cette politique, dans le cas présent la valeur ajoutée et les créations d'emploi par les nouvelles entreprises. Pour appliquer cette méthode, on a mis au point un ensemble commun de questions d'évaluation lié à des critères et des indicateurs (CEC, 2000a). L'application concrète de ce cadre ne s'est pas avérée aisée et le système continue d'évoluer. Une évaluation récente évoque plusieurs difficultés opérationnelles liées à la définition de critères d'évaluation adaptés, l'harmonisation des indicateurs avec ces critères, la définition de l'impact par opposition aux indicateurs de production et la mesure de l'additionnalité (Bradley *et al.*, 2006). Certains problèmes qui se posent sont liés à des carences de données ou aux lourdes contraintes qui pèsent sur les arrangements au sein de l'administration et les systèmes de traitement. Un problème qui a été soulevé est que les obligations imposées aux participants des programmes concernés en matière de conservation de données et de communication d'informations risquent d'avoir eu un effet dissuasif sur la participation. L'impact des coûts de transaction sur la fourniture de données n'est pas spécifique à ce cas

particulier et a des conséquences plus générales sur l'élimination des déficits d'information dans l'élaboration et la mise en œuvre des politiques.

**Graphique 4. Modèle de l'UE pour superviser et évaluer les mesures de développement rural**



Source: Adapté à partir de la Commission des communautés européennes (2004).

Un rapport statistique récent sur le développement rural dans l'Union européenne évoque deux problèmes particuliers concernant l'élaboration d'une série d'indicateurs de base pouvant servir à évaluer l'impact des programmes de développement rural pour 2007-2013 (CEC, 2006a). Il s'agit de la disponibilité limitée des données nécessaires dans de nombreux États membres et de l'absence de définition communément admise de ce qu'est une zone rurale. Le deuxième problème complique la recherche de solution pour le premier puisqu'il est difficile de collecter des données pertinentes si on ne peut pas définir une seule et unique unité spatiale d'observation de base. Compte tenu de ces difficultés méthodologiques en partie liées à la difficulté de préciser la focalisation des politiques dans le domaine du développement rural (c'est-à-dire ce que les politiques cherchent à réaliser et où) il n'est peut-être pas surprenant qu'on se heurte à de profondes difficultés pour évaluer les répercussions de ces politiques. Même s'il n'est pas aisé de se mettre d'accord sur les buts fondamentaux des politiques de développement rural, ce qui permettrait de définir des objectifs et des indicateurs quantitatifs des résultats des politiques

mises en œuvre, de nouvelles avancées sont nécessaires pour préciser ces questions et dégager un consensus plus large entre les pays de l'OCDE si les déficits d'information doivent être comblés.

### *Résumé*

- La performance économique du secteur agricole est une préoccupation traditionnelle des décideurs dans les pays de l'OCDE. Des préoccupations comme la compétitivité demeurent importantes dans un environnement de réforme des politiques. Les nouveaux critères de performance, concernant plus particulièrement les caractéristiques des produits, prennent de plus en plus d'importance dans de nombreux pays de l'OCDE. Des informations sur les performances peuvent être obtenues en appliquant aux politiques des mécanismes de marché ou réglementaires.
- Les changements structurels qui ont lieu dans le secteur agricole de nombreux pays de l'OCDE rendent encore plus difficile la production d'informations pertinentes sur la performance économique du secteur. La part décroissante que représente la valeur ajoutée totale des exploitations agricoles, le recours accru aux contrats par opposition aux marchés aux enchères et la différenciation des produits rendent difficile l'acquisition des informations nécessaires et plus complexe leur interprétation. La communication obligatoire d'informations risque d'être la seule possibilité réaliste d'obtenir des données sur les résultats si la concentration dans une branche d'activité est importante.
- La contribution économique du secteur agricole (correspondant à la part du revenu national, de l'emploi qu'elle représente) a diminué considérablement dans de nombreux pays de l'OCDE mais il arrive qu'elle soit importante dans certaines régions. La conséquence est que la focalisation des informations a eu tendance à évoluer vers des indicateurs de développement rural plus larges.
- Ce changement de focalisation implique des difficultés non négligeables, celles concernant la couverture, la disponibilité, les méthodes et l'acquisition et la gestion des données n'étant pas les moindres. Dans les pays de l'OCDE, une réponse est actuellement apportée à certaines de ces difficultés dans le cadre du suivi et de l'évaluation des programmes de développement rural.
- Le manque de clarté et de consensus au sujet de la focalisation des politiques est une difficulté majeure en ce qui concerne la définition de priorités concernant les informations nécessaires dans le domaine du développement rural. Des mesures visant à préciser les buts fondamentaux et les objectifs quantitatifs permettant d'assurer un suivi contribueraient à définir des priorités en vue de combler les déficits de l'information.

### *Revenu et bien-être des ménages agricoles*

Le bien-être des ménages agricoles est depuis toujours une préoccupation pour les responsables de la politique agricole. De nombreux programmes de soutien actuels dans les pays de l'OCDE ont leur origine dans des mesures adoptées dans les années 30 pour faire face à la dépression dans l'agriculture et les économies rurales. Bien que l'amplitude des problèmes actuels soit faible par rapport à cette période du passé on continue à accorder beaucoup d'importance à veiller à ce que les exploitants agricoles bénéficient d'un niveau de bien-être économique acceptable. Bien qu'il soit sans doute difficile de définir un objectif explicite dans de nombreux pays il est manifeste que les informations sur le bien-être économique sont d'une importance capitale pour établir les besoins d'intervention et assurer un suivi de l'efficacité des mesures mises en œuvre (OCDE, 2003b).

Dans de nombreux pays de l'OCDE la priorité essentielle est de mesurer le revenu lié aux activités agricoles, appelé généralement le « revenu agricole ». D'autres pays s'intéressent quant à eux au revenu des ménages agricoles. Quelques-unes des questions pour lesquelles des informations peuvent être recherchées sont :

- Les exploitants et ménages agricoles atteignent-ils en moyenne des revenus équivalents à ceux d'autres catégories sociales ?
- L'incidence de faibles revenus est-elle plus élevée dans l'agriculture que dans le reste de l'économie ?
- Quelle est l'importance des différences de revenu (inégalités) dans l'agriculture ?
- La variabilité du revenu s'accroît-elle dans le temps davantage que pour le reste de l'économie ?

Si on adopte le point de vue que le soutien à l'agriculture existe essentiellement pour répondre à des questions d'équité il semblerait adapté que la définition du revenu utilisée soit la même que celle qui sert à répondre à des questions similaires concernant d'autres catégories sociales. Cela impliquerait qu'il faut privilégier la mesure du revenu total (la somme des revenus de sources agricoles et non agricoles) par rapport aux mesures partielles. La question de savoir si la mesure du revenu doit être étendue au-delà du périmètre de l'exploitation pour inclure d'autres membres du ménage agricole dépend également des modalités des mesures de soutien du revenu plus générales. Dans de nombreux pays de l'OCDE, les programmes généraux de soutien du revenu prennent en compte le revenu de l'exploitant et des autres membres du ménage (en général l'épouse) en partant du principe qu'un partage des ressources a lieu entre les membres du ménage. Sur cette base, il est justifié d'élargir la définition du revenu pour inclure celui des autres membres du ménage (l'exploitant plus son épouse).

Pour de nombreux exploitants et ménages agricoles des pays de l'OCDE, le bénéfice dégagé par l'activité agricole ne représente qu'une partie et, dans de nombreux cas, une partie décroissante de leur revenu total (OCDE, 2004). De plus en plus de ménages agricoles dans les pays de l'OCDE tirent des revenus importants d'activités non agricoles sur l'exploitation ou en dehors de l'exploitation ainsi que de placements ou transferts sociaux. En conséquence, si l'objectif est d'évaluer le bien-être des ménages agricoles il faudrait disposer d'informations sur les revenus tirés d'autres sources que les activités agricoles. Cela oblige à modifier les méthodes de collecte de données dans certains pays de l'OCDE. Une deuxième question est que le revenu seulement ne suffit vraisemblablement pas pour appréhender le bien-être. Les activités agricoles impliquent l'utilisation d'actifs qui ont une valeur importante, des actifs à court terme comme des récoltes ou du bétail destinés à la vente ou des stocks d'intrants ainsi que des actifs à long terme tels que des terres agricoles, des bâtiments, des installations et du matériel. Si la propriété de ces actifs est prise en compte, c'est-à-dire le patrimoine, en plus du revenu on obtient une image plus exacte de la situation économique (Hill, 2000). La valeur nette de l'exploitation agricole peut constituer un indicateur plus complet de la solidité financière d'une exploitation agricole que son revenu net, ce qui s'applique également aux autres catégories socio-économiques. Le patrimoine des ménages agricoles, incluant les actifs agricoles et non agricoles, permet d'établir une évaluation plus exacte de la situation économique que le revenu à lui seul.

Il existe deux approches de base pour mesurer le revenu agricole. La première est axée sur des mesures agrégées qui utilisent des données des comptes nationaux dans lesquels l'agriculture est considérée comme une branche de l'économie. Il est possible d'établir des estimations axées sur les activités de production, en utilisant les intrants matériels et les produits ainsi que leurs prix pour calculer la valeur ajoutée nette. Ces estimations peuvent ensuite être utilisées pour en déduire des indicateurs complémentaires, comme le rendement des facteurs (terres, main d'œuvre et capital). On peut également établir des estimations de revenu axées sur les paiements en faveur ou provenant d'unités institutionnelles (ménages). Ces estimations sont plus larges que celles utilisant la méthode axée sur la production

puisqu'elles prennent en compte des sources de revenu autres qu'agricoles. La deuxième méthode qui mesure le revenu repose sur des données microéconomiques collectées au moyen d'enquêtes réalisées auprès d'échantillons ou de recensements. Comme pour la méthode utilisant les comptes nationaux l'accent est mis principalement sur les activités de production, la collecte de données sur les coûts de production et les recettes produits, ou on utilise comme base les dépenses des ménages obtenues à partir d'enquêtes sur les budgets des ménages. Comme il est indiqué plus haut, il est possible dans certains pays d'obtenir des données sur les revenus à partir des déclarations fiscales.

Il est possible d'étudier les tendances générales des revenus et de faire des rapprochements entre secteurs à partir de données macro (comptes nationaux), mais l'analyse approfondie du revenu et de la situation patrimoniale des agriculteurs requiert des données micro (exploitations agricoles). La plupart des pays recueillent des informations sur les revenus, les coûts et les rendements agricoles ainsi que sur la taille des exploitations au moyen d'enquêtes réalisées auprès des exploitations agricoles. Certains pays collectent des informations supplémentaires sur les actifs et les dettes ce qui permet de calculer la valeur nette des exploitations agricoles. Toutefois, il est rare que des données soient collectées sur les revenus provenant d'activités non agricoles (sur l'exploitation et en dehors de l'exploitation) et sur les actifs non agricoles. Il peut aussi arriver que certaines catégories d'exploitants agricoles (petits agriculteurs ou pluriactifs) soient exclues de l'échantillon. On risque donc de n'avoir qu'une image incomplète du revenu et de la situation patrimoniale des personnes exerçant une activité agricole. Du point de vue de l'élaboration et de l'évaluation des politiques dans les pays dont les objectifs se réfèrent aux revenus des ménages agricoles, il semble particulièrement important de s'assurer que des données sont collectées au niveau des exploitations agricoles sur les activités et sources de revenu non agricoles ainsi que des informations complètes sur les actifs, et que la couverture est représentative de l'ensemble des exploitations agricoles et des types d'exploitations en évitant les définitions étroites de ce qui constitue les exploitations agricoles ou exploitants agricoles. Dans le cas où des paiements directs représentent la principale forme de soutien de revenu en faveur des agriculteurs la collecte des informations correspondantes peut faire partie de la gestion des programmes.

Améliorer le ciblage dans ce domaine, comme le demande la déclaration ministérielle citée au début du rapport, nécessite des informations précises sur la situation économique. Les travaux récents de l'OCDE sur l'évaluation de l'efficacité des politiques laissent penser qu'une analyse coûts-avantages formelle est à la fois possible et souhaitable dans ce domaine particulier (OCDE, 2007). L'efficacité des transferts et l'efficacité du ciblage sont des questions essentielles qui peuvent être évaluées à partir d'informations améliorées au niveau des ménages agricoles. C'est pour cette raison que certains pays ont cherché à affiner les données micro (exploitations et ménages agricoles) collectées portant sur les sources et niveaux de revenu ainsi que les actifs. Les exploitants agricoles qui bénéficient de transferts non ciblés peuvent être incités à ne pas communiquer d'informations précises, c'est-à-dire à sous-estimer leur revenu et patrimoine soit pour conserver les transferts existants ou les augmenter. Ce problème d'aléa moral peut être surmonté de plusieurs façons :

- l'approche procédurale – méthodes de collecte de données, par exemple le recours à des entretiens personnels pour des groupes de répondants particulièrement importants, obtenir des informations par le biais de questions indirectes, vérifier les données dans un but de cohérence interne (à l'intérieur des exploitations agricoles, entre exploitations comparables) et les recouper avec d'autres enquêtes.
- les incitations – le paiement d'incitations monétaires, utiliser l'absence de réponse comme option possible pour un choix de questions (éviter les domaines sensibles) partant du principe qu'il vaut mieux obtenir quelques informations qu'aucune.

- la contrainte – obligation de répondre pour les bénéficiaires de paiements gouvernementaux directs ou intégration de la collecte de données aux systèmes de publication obligatoire d'informations, faisant partie intégrante du processus d'attribution de paiements directs ou de l'établissement de déclarations fiscales, par exemple.
- protection de la confidentialité – un engagement de non divulgation de données à caractère personnel et de non recoupage d'informations (avec l'administration fiscale, par exemple).

L'Enquête sur la gestion des ressources agricoles menée par le ministère de l'Agriculture des États-Unis est un exemple de modification apportée à un instrument d'enquête traditionnel qui permet de répondre au changement structurel et à l'évolution des besoins d'information. Cette enquête organisée conjointement par l'Economic Research Service et le National Agricultural Statistics Service a été réalisée auprès d'un échantillon national représentatif et fournit des informations sur les méthodes agricoles, l'économie agricole et les caractéristiques du ménage agricole américain. Les données recueillies dans le cadre de cette enquête étayaient les estimations annuelles du revenu agricole net qui sont ensuite transmises au Bureau of Economic Analysis qui établit les estimations annuelles du produit intérieur brut et du revenu des personnes physiques. L'enquête entre dans le cadre d'un mandat du Congrès qui charge le ministère de l'Agriculture des États-Unis d'établir des estimations annuelles des coûts de production pour les produits de base bénéficiant de mesures de soutien à l'agriculture. Elle fournit également des données sur l'utilisation de produits chimiques pour les cultures de plein champ qui est réglementée par des dispositions en matière d'environnement et de sécurité alimentaire. Les données de l'enquête sont également une ressource importante pour l'Economic Research Service aux fins de communication d'informations concernant les politiques et d'analyses diverses. Son contenu et les données collectées ont évolué avec le temps pour tenir compte des changements structurels intervenus dans l'agriculture des États-Unis et du débat en constante évolution sur les questions de politiques. La focalisation antérieure sur les coûts et les rendements a été considérablement élargie pour prendre en compte le besoin d'information sur d'autres aspects de l'agriculture aux États-Unis. S'il est possible d'obtenir les crédits nécessaires l'approche fondée sur l'Enquête sur la gestion des ressources agricoles sera développée pour fournir des informations longitudinales (par la collecte de données auprès d'un panel). Un suivi pourra être effectué sur les changements intervenus dans le temps concernant le bien-être économique. Des questions importantes sur le plan des politiques comme celles concernant les variations de revenu et de patrimoine sont difficiles à examiner en l'absence de données longitudinales de panel.

Un autre problème qui se pose concerne la séparation de plus en plus marquée entre propriété et exploitation des terres dans certains pays de l'OCDE. Pour des raisons diverses, les propriétaires de terres peuvent décider de louer leurs terres au lieu de les exploiter eux-mêmes. Les propriétaires qui optent pour cette solution peuvent exercer d'autres activités économiques ou être retraités. Les exploitants agricoles louent des terres pour profiter d'économies d'échelle et de taille. La séparation entre propriété et exploitation des terres a des répercussions importantes sur les politiques visant à améliorer le bien-être des ménages agricoles. Comme on l'a observé plus haut, on a constaté depuis longtemps que les transferts liés au soutien des prix des produits de base et au soutien des revenus étroitement lié aux activités agricoles sont généralement en partie capitalisés dans la valeur des terres agricoles (Floyd, 1965). En conséquence, il est difficile d'évaluer l'efficacité des transferts liés aux politiques de soutien au niveau d'exploitations individuelles ou de catégories d'exploitations en l'absence d'informations provenant à la fois des exploitants et des propriétaires de ces terres. Ces informations peuvent être également importantes pour l'évaluation de l'impact et de l'efficacité de certains programmes environnementaux, notamment ceux qui impliquent des décisions d'investissement et des changements dans l'utilisation des terres. Il est relativement rare que les informations recueillies au moyen d'enquêtes soient collectées auprès des propriétaires s'ils ne sont pas les exploitants des terres. Les États-Unis réalisent une enquête sur la propriété des terres, tous les dix ans environ, en liaison avec le recensement agricole. La dernière de ces enquêtes a été achevée en 1999. Ces enquêtes fournissent des informations importantes sur la propriété des

terres et les contrats de location ainsi que sur la participation des propriétaires aux décisions prises dans l'agriculture.

Dans certains pays il peut s'avérer difficile d'adapter les instruments d'enquête pour fournir les données nécessaires en vue d'améliorer l'évaluation de l'impact et l'efficacité des politiques concernant le bien-être des ménages agricoles. L'étude du Groupe de travail intersecrétariats, par exemple, évoque les difficultés (juridiques et techniques) auxquelles il s'est heurté dans son effort d'adaptation du système de comptabilité des exploitations agricoles de l'Union européenne pour fournir des informations plus complètes sur le bien-être des ménages agricoles (IWG.AGRI, 2005). D'autres sources d'information, comme les enquêtes sur le budget des ménages ou les sources de données de panels peuvent éventuellement être utilisées pour fournir des informations pour guider les politiques axées sur le bien-être des ménages agricoles. Toutefois, pour exploiter ces possibilités il faudrait améliorer la couverture des ménages agricoles et en outre augmenter les informations collectées sur le revenu et le patrimoine. Il serait souhaitable également de trouver le bon dosage entre la limitation des informations détaillées sur les activités agricoles au niveau des enquêtes et une image plus générale du bien-être qu'elles peuvent dégager.

Comme il est mentionné plus haut, une difficulté essentielle réside dans le fait que les exploitants agricoles ou les propriétaires fonciers peuvent être réticents à fournir les informations nécessaires pour évaluer le bien-être économique, notamment s'ils s'attendent à ce que cela entraîne vraisemblablement des changements de politique. Il pourrait s'avérer difficile de conserver les mêmes taux de réponses aux enquêtes reposant sur une participation volontaire si on élargissait trop la collecte d'informations sur le revenu et le patrimoine. Pour faire face à ce problème il faudra peut-être établir un lien plus étroit entre la communication de certaines informations et les paiements, en subordonnant les paiements à la communication des informations. Cela permettrait d'améliorer le ciblage des paiements et d'accroître la responsabilité. Par contre, si on change le fondement des paiements pour substituer au soutien du revenu la fourniture de biens et services environnementaux on peut évoluer vers une collecte d'informations concernant la fourniture de ceux-ci au détriment d'informations sur le revenu et le patrimoine. Les exploitants agricoles et propriétaires fonciers risquent d'être moins réticents à fournir les informations nécessaires pour affecter les paiements environnementaux que pour les paiements de soutien au revenu.

### *Résumé*

- Le bien-être économique des exploitants et ménages agricoles est une préoccupation importante au niveau des politiques dans de nombreux pays de l'OCDE. Cela peut se concentrer sur le revenu par rapport à celui d'autres emplois, l'incidence de la pauvreté, les inégalités de revenu dans le secteur ou la variabilité du revenu dans le temps.
- Dans de nombreux pays, la priorité essentielle est de mesurer le revenu lié aux activités agricoles bien que le revenu tiré des activités agricoles ne constitue qu'une partie et, dans certains cas, une partie décroissante du revenu total des ménages agricoles.
- Le bien-être n'est pas correctement appréhendé par la mesure du revenu étant donné que le patrimoine est un élément important à prendre en considération. La valeur nette qui prend en compte les biens agricoles et non agricoles fournit une image plus précise de la situation économique que le revenu uniquement.
- Bien qu'il soit possible d'établir des estimations macroéconomiques la principale source de données sur le revenu et le patrimoine est constituée par des enquêtes réalisées au niveau des exploitations. Du point de vue de l'élaboration et l'évaluation des politiques, il est particulièrement important pour les ménages agricoles que des données relatives aux activités et

sources de revenu non agricoles soient collectées ainsi que des informations sur les actifs, et que la couverture adoptée soit représentative de tous les types d'exploitations. Dans des pays où il existe beaucoup de location de terres des données à la fois sur les propriétaires fonciers et les exploitants agricoles sont nécessaires pour améliorer l'évaluation de l'impact des politiques.

- Plusieurs pays de l'OCDE sont en train de prendre des mesures pour améliorer la qualité des informations concernant le bien-être des ménages agricoles. Les récents travaux conduits par le Groupe de travail intersecrétariats sur les statistiques agricoles et les indicateurs ruraux constituent la base d'autres améliorations dans ce domaine.
- Le ciblage du soutien des revenus et d'autres paiements en faveur des exploitants agricoles et des propriétaires fonciers peut nécessiter que la fourniture volontaire d'informations soit complétée par l'obligation de communiquer certaines informations pour pouvoir bénéficier des paiements en question.

### ***Externalités et biens publics***

Il existe ces dernières années une reconnaissance de plus en plus grande des contributions que les activités agricoles peuvent apporter à la société, autres que sous la forme des produits végétaux et animaux. Dans le domaine de l'environnement, par exemple, les méthodes agricoles peuvent constituer une contribution en faveur de l'environnement si elles aident à préserver les paysages ou à fournir des habitats aux animaux sauvages. Inversement, certaines pratiques peuvent constituer une contribution préjudiciable dans la mesure où elles causent l'érosion des sols ou des émissions de pollution ou réduisent la biodiversité. L'intérêt que porte le public et les décideurs aux produits de l'agriculture autres que les produits de base s'est accru, de même que le besoin d'informations destinées à éclairer les décisions au niveau des politiques. Une conséquence a été que des mesures ont été prises pour élaborer des indicateurs adaptés de l'impact de l'agriculture sur l'environnement qu'on appelle les indicateurs agro-environnementaux.

Comme il est mentionné plus haut, les indicateurs peuvent jouer un rôle important dans l'amélioration de l'élaboration et de l'évaluation des politiques. A cet égard, le développement de méthodes monétaires (ou en unités de comptes communes) pour évaluer les résultats environnementaux est particulièrement important dans la mesure où elles permettent d'effectuer une analyse coûts-avantages. L'utilisation d'une approche systématique pour évaluer les avantages et les coûts des politiques environnementales présente des avantages et des progrès considérables ont été accomplis dans la mise au point de techniques qui le permettent (OCDE, 2006a). Des difficultés demeurent comme par exemple les problèmes qui se posent lorsque des relations spécifiques sont incertaines (incidence sur la biodiversité de pratiques particulières de gestion des exploitations, par exemple) ou lorsqu'il est difficile de mesurer les résultats (l'impact des mesures mises en œuvre sur la pollution de source diffuse, par exemple) ou parce qu'il est difficile d'attribuer une valeur à un résultat particulier. Dans ces cas, il peut s'avérer nécessaire de se concentrer sur l'obtention d'informations autorisant la construction d'indicateurs permettant une évaluation de « mouvements dans la bonne direction ». Ces indicateurs peuvent être axés sur les intrants (adoption de pratiques de gestion censées entraîner une amélioration de la performance environnementale, par exemple) ou sur les produits (indicateurs matériels d'améliorations de la qualité de l'eau ou de la taille ou de la diversité des populations d'animaux sauvages, par exemple).

## *Indicateurs environnementaux*

De nombreux pays de l'OCDE créent des indicateurs agro-environnementaux. La dernière publication exhaustive de l'OCDE sur les indicateurs, qui sera publiée sous peu, examine les développements récents dans différents pays, l'Australie, le Canada, les États-Unis, la Finlande, la France, l'Italie, le Royaume-Uni et la Suisse (OCDE, à paraître).

Le projet IRENA de l'Union européenne (indicateur rendant compte de l'intégration des questions environnementales dans la politique agricole) est un exemple notable de l'exploitation de différentes sources de données existantes pour construire des indicateurs environnementaux. Les objectifs du projet ont été définis par la Commission européenne en 2000 (CEC 2000b). La méthodologie sous-jacente, qui sera utilisée pour construire 35 indicateurs principaux, et les sources de données ont été élaborées ultérieurement (CEC 2001). La construction des indicateurs a nécessité de regrouper des compétences au sein de l'Agence européenne pour l'environnement et plusieurs directions de la Commission ou d'autres agences (Agriculture, Environnement, Eurostat et le Joint Research Centre) ainsi que des agences des États membres de l'UE. L'assemblage des indicateurs a été achevé en 2005. Sur 42 indicateurs et sous-indicateurs finalement mis au point environ un tiers repose sur des données au niveau régional et environ la moitié dispose d'une série chronologique. La période couverte la plus longue est la décennie 1990-2000. Plusieurs indicateurs ont été mis au point en utilisant des modèles ou des études de cas. Sur la base de ces indicateurs, un rapport a été préparé évaluant les progrès accomplis au niveau de l'intégration de l'environnement dans la politique agricole de l'UE (EEA, 2006). Le rapport précise qu'il est seulement possible de fournir une évaluation partielle, notamment sur le plan de l'efficacité des politiques existantes mais les travaux réalisés autorisent des conclusions importantes comme la nécessité d'améliorer le ciblage spatial des dispositifs agro-environnements.

La publication périodique d'indicateurs sur les ressources agricoles et l'environnement aux États-Unis fournit un autre exemple d'indicateurs agro-environnementaux. Dans le dernier rapport de l'Economic Research Service du ministère de l'Agriculture des États-Unis, différentes informations sont fournies sur les développements dans l'affectation des terres et les ressources des exploitations agricoles, les ressources en eau et les zones humides, les ressources sur le plan des connaissances et la productivité, la gestion de la production agricole et les politiques de protection de l'environnement (ERS, 2006). Un large éventail de sources de données est utilisé, notamment les enquêtes périodiques sur les exploitations agricoles et l'utilisation des terres (les données recueillies par les enquêtes sur la gestion des ressources agricoles font référence à des données antérieures, par exemple) ainsi que des enquêtes et projets spéciaux pour apporter des informations sur diverses questions concernant les politiques. Les résultats de la recherche sont intégrés avec des données résumées pour examiner ces questions. Cette approche fournit un exemple sur la façon dont les données et l'analyse peuvent être associés pour fournir des informations pertinentes sur l'élaboration et l'évaluation des politiques concernant l'utilisation des terres et les questions environnementales.

Au niveau international, les travaux de l'OCDE sur les indicateurs agro-environnementaux mettent l'accent sur les définitions d'indicateurs, les méthodes à appliquer et le calcul des indicateurs (OCDE, 1997, 1999, 2001). Sept réunions ont eu lieu qui ont rassemblé des experts des pays de l'OCDE pour échanger des informations et faire avancer la connaissance dans différents domaines. Des données sont recueillies à partir des questionnaires envoyés aux pays membres et d'autres sources. Les travaux de l'OCDE portent sur quatre principaux domaines :

- ***l'agriculture dans le contexte économique, social et environnemental général*** : l'influence des forces économiques sur les relations agro-environnementales (production agricole, emploi, par exemple), les préférences sociétales (viabilité des zones rurales, par exemple), les processus

environnementaux (interaction de l'agriculture et des conditions biophysiques, par exemple) et changements d'affectation des terres (utilisation de terres agricoles, par exemple)

- ***la gestion des exploitations et l'environnement*** : la relation entre les pratiques et systèmes agricoles et l'environnement
- ***l'utilisation d'intrants agricoles et ressources naturelles*** : tendances concernant l'utilisation d'intrants agricoles, couvrant les éléments nutritifs (engrais, fumier, par exemple), les pesticides (notamment les risques encourus), et l'utilisation de l'eau
- ***l'impact de l'agriculture sur l'environnement*** : impact de l'agriculture sur la qualité des sols, la qualité de l'eau, la préservation des terres, les gaz à effet de serre, la biodiversité, l'habitat des animaux sauvages et les paysages.

Les indicateurs qui ont ainsi été élaborés fournissent des informations comparatives pour les pays de l'OCDE pour lesquels des données sont disponibles, la plupart couvrant la période 1990-2002/3. Des données sont fournies sur les tendances de la production agricole et l'utilisation des terres, les bilans d'éléments fertilisants (azote et phosphore), l'utilisation de pesticides et les indicateurs de risques, la consommation d'énergie, l'érosion des sols (niveaux récents de risques liés à l'érosion éolienne et hydrique), l'utilisation et la qualité de l'eau, la qualité de l'air (émissions d'ammoniac et d'autres gaz à effet de serre et utilisation de chlorure de méthyle), la biodiversité (indicateurs de diversité génétique dans l'agriculture, diversité d'espèces sauvages et diversité de l'écosystème), et gestion des exploitations agricoles (utilisation de méthodes de gestion environnementale).

Quatre critères sont utilisés pour définir ces indicateurs. Ils devraient

- être pertinents du point de vue de l'action des pouvoirs publics – porter sur les problèmes environnementaux fondamentaux auxquels se trouvent confrontés les pouvoirs publics et d'autres acteurs du secteur agricole ;
- reposer sur une analyse solide – être fondés sur les meilleures connaissances scientifiques disponibles, étant cependant entendu qu'elles sont en constante évolution ;
- être mesurables – pouvoir être calculés à partir des données actuelles ou de celles dont on disposera à une date future prévue, étant entendu que la collecte des données doit présenter un bon rapport coût-efficacité ; et
- être faciles à interpréter – de façon à communiquer des informations essentielles aux décideurs et au grand public de façon claire et aisée à comprendre.

Dans son évaluation de l'avancement dans le développement d'indicateurs, le Secrétariat de l'OCDE fait observer que même si des progrès considérables ont été réalisés en matière d'indicateurs comparables sur le plan international certaines difficultés demeurent. Deux d'entre elles en particulier peuvent être évoquées dans leurs grandes lignes aux fins de ce rapport. La première est que la base scientifique et d'analytique que sous-tendent certaines relations agro-environnementales doit continuer à être développée pour fournir des indicateurs utiles. Un domaine où c'est le cas concerne la relation entre les méthodes de gestion des exploitations et les résultats environnementaux (la biodiversité est un exemple cité). Une deuxième difficulté est l'absence de données disponibles dans de nombreux pays concernant certains indicateurs. Ces domaines dans lesquels il est difficile d'obtenir une couverture nationale représentative sont : l'érosion des sols, la biodiversité et le carbone organique, l'utilisation et la qualité de l'eau, la biodiversité, les paysages agricoles et les fonctions d'écosystème des terres et les indicateurs de gestion des exploitations agricoles concernant l'environnement.

Améliorer les données destinées à l'examen des politiques environnementales est susceptible de devenir une priorité majeure des pays de l'OCDE dans le futur. Dans le domaine agricole, obtenir de meilleures informations au niveau des différentes exploitations sur les pratiques qui influent sur l'environnement est une exigence essentielle pour l'élaboration, la mise en œuvre et l'évaluation des politiques agro-environnementales. Une réunion d'experts de l'OCDE sur les indicateurs de gestion des exploitations et l'environnement a indiqué des voies possibles pour remédier aux déficits de l'information dans ce domaine. Quelques-uns des enseignements tirés ont été les suivants :

- **Établir un lien entre les données financières existantes au niveau des exploitations et les indicateurs environnementaux**, surtout les données matérielles, peut contribuer à cet effort. Un exemple examiné portait sur l'utilisation des données du Réseau d'informations comptables agricoles (RICA) en Europe pour établir un lien entre une typologie des systèmes d'élevage et une série d'indicateurs de gestion (chargement en bétail, par exemple) et l'utilisation d'intrants (Andersen *et al.*, 2004). Procéder à l'intégration requise de données présente certaines difficultés notamment parce qu'il est possible que des données matérielles, distinctes des données financières, ne soient pas disponibles et qu'il s'avère difficile d'établir un lien entre les données au niveau des exploitations sur l'utilisation d'intrants et les affectations de terres spécifiques comme les pâturages permanents ou les grandes cultures. Néanmoins, comme le montrent également les extensions apportées aux États-Unis à la série de données tirées de l'Enquête sur la gestion des ressources agricoles, mentionnée plus haut, il est possible d'améliorer les informations sur l'environnement obtenues à travers les enquêtes financières habituelles menées auprès des exploitations.
- **Les enquêtes ciblées** peuvent être un moyen présentant un bon rapport coûts-efficacité d'obtenir des informations complémentaires dans des domaines d'un intérêt majeur sur le plan des politiques. Un exemple cité portait sur l'utilisation d'enquêtes spéciales de suivi liées au recensement agricole en Australie (Vardon *et al.*, 2004). Ces enquêtes étaient axées sur la gestion des sols et la salinité et l'utilisation de l'eau. Des sous-groupes d'exploitations agricoles ont été définis pour une collecte de données plus approfondie sur la base des informations tirées du recensement. Les informations obtenues au niveau des différentes exploitations (sur les méthodes de gestion, par exemple) étaient associées à celles obtenues d'autres sources (sur la quantité d'eau et qualité de l'eau, par exemple) pour mieux pouvoir étudier la relation entre les comportements et les effets produits sur l'environnement. Un autre exemple était cité qui concernait la Finlande qui relie des enquêtes spécialement conçues menées auprès d'exploitations agricoles à des modèles analytiques afin de déterminer l'impact sur l'environnement (Yli-Viikari et Lemola, 2004).
- **Des données obtenues par le biais des programmes de réglementation** peuvent aider à avoir une meilleure compréhension de la relation qui existe entre les pratiques et les résultats. En Norvège, par exemple, une quantité considérable d'informations est fournie au niveau des exploitations du fait de l'obligation imposée à toutes les exploitations agricoles qui bénéficient de paiements agricoles généraux d'élaborer un projet environnemental (Lyssandtrae, 2004). Plusieurs obligations d'information leur sont imposées, par exemple la nécessité de dresser une carte des terres agricoles utilisées par chaque exploitation indiquant les éléments de patrimoine culturel, les zones où il existe une biodiversité importante et les zones présentant un risque d'érosion important. Un projet de mesures correctives correspondant aux problèmes identifiés est exigé ainsi que des documents concernant les objectifs et les mesures prises. Même si ce dispositif a été conçu à des fins d'audit interne et pas de construction d'indicateurs liés aux politiques il serait possible d'utiliser des enquêtes pour collecter des données de manière systématique à cette fin. Tous les exploitants agricoles bénéficiant de paiements directs dans l'Union européenne sont désormais soumis à l'écoconditionnalité qui est l'obligation de respecter

les réglementations applicables au niveau des exploitations dans le domaine de l'environnement, de la santé publique, de la santé des animaux et des végétaux et du bien-être des animaux. Les systèmes qui sont actuellement mis en place par les membres de l'UE pour superviser l'écoconditionnalité peuvent générer des informations complémentaires permettant de contrôler l'efficacité des politiques mises en œuvre dans ces domaines (Anderson, 2004). On peut citer d'autres exemples où les obligations réglementaires peuvent être un moyen d'obtenir des données plus précises concernant les politiques agro-environnementales. Un de ces exemples concerne l'exigence qui existait aux Pays-Bas que les exploitations agricoles puissent présenter des bilans de fertilisants par le biais du système de comptabilité des éléments minéraux (MINAS) mais ce système a été supprimé à la suite de changements intervenus au niveau de l'application des politiques sur la qualité de l'eau (OCDE, 2006b).

L'analyse approfondie des questions agro-environnementales requiert des informations spécifiques au site et des informations qui vont au-delà du périmètre de l'exploitation agricole. Il est possible dans certains cas de répondre au besoin de données géo-référencées en utilisant des nouvelles technologies comme la télédétection (examinée plus loin). Il est sans doute nécessaire dans un souci d'efficacité de recourir à des mesures locales pour s'attaquer aux problèmes environnementaux, par exemple un objectif concernant la qualité de l'eau nécessitera des mesures centrées sur le bassin versant. La qualité de l'eau concerne au-delà de l'exploitation agricole tous les émetteurs de polluants potentiels. De nombreuses questions de politiques (développement rural et qualité de l'environnement) supposent un objectif clairement défini d'occupation des sols et pas simplement un objectif concernant les activités agricoles. Cela implique d'élargir l'utilisation d'informations au-delà des sources traditionnelles utilisées par les responsables de la politique agricole et examinées plus haut.

Un rapport récent sur l'expérience acquise à travers la mise en œuvre du projet IRENA formule plusieurs recommandations sur la façon dont il est possible d'améliorer les données pour mettre au point des indicateurs agro-environnementaux dans l'Union européenne (CEC 2006). Les recommandations les plus importantes aux fins de ce rapport sont :

- continuer à développer la législation existante concernant les données agricoles, statistiques et administratives pour couvrir plus efficacement les besoins de données pour la construction d'indicateurs ;
- organiser et développer des enquêtes ciblées portant sur les pratiques de gestion des exploitations et l'utilisation d'intrants ;
- envisager l'adaptation du Réseau d'informations comptables agricoles (RICA) pour fournir des informations adaptées pour la publication et l'analyse de données environnementales ;
- améliorer les cadres de modélisation existants pour la mise au point d'indicateurs ;
- donner la priorité à l'amélioration d'indicateurs dans plusieurs domaines essentiels comme la biodiversité, les habitats et les paysages ;
- étendre l'exploitation des données obtenues par des systèmes de suivi environnemental (ceux liés aux directives existantes concernant la qualité de l'eau, par exemple) et des fournisseurs de données non publics et l'utilisation de nouvelles technologies notamment pour le développement d'informations géo-référencées.

Par ailleurs, le rapport préconise d'attribuer un degré élevé de priorité à la mise en place d'un arrangement permanent et stable entre les institutions de l'UE et ceux dans les états membres qui assurent la mise au point, la compilation, le maintien et la mise à jour d'indicateurs. Le rapport montre que les progrès accomplis dans l'amélioration de la communication de données aux fins des politiques incluent de trouver des solutions à différentes questions techniques et administratives.

### *Résumé*

- De plus en plus, on reconnaît les contributions (positives et négatives) que l'agriculture peut apporter à la société au-delà de celles qui correspondent aux produits végétaux et animaux. La place occupée par les produits de l'agriculture autres que les produits de base a augmenté et il en va de même du besoin d'informations éclairant les décisions sur le plan des politiques.
- Des progrès considérables ont été réalisés dans le domaine de la construction d'indicateurs agro-environnementaux aux niveaux national et international. La priorité est donnée à la pertinence, la solidité de l'analyse, la mesurabilité et la facilité d'interprétation des politiques.
- Dans son évaluation des progrès accomplis, le Secrétariat de l'OCDE a identifié plusieurs difficultés. Deux sont particulièrement importantes. La première est qu'il faut continuer à développer la base scientifique et analytique sur laquelle repose certaines relations agro-environnementales pour obtenir des indicateurs utiles. La deuxième concerne l'absence de données de base pour certains indicateurs.
- Plusieurs approches peuvent être adoptées pour améliorer les informations sur les questions d'environnement au niveau des exploitations. Une réunion d'experts de l'OCDE sur les indicateurs de gestion des exploitations et l'environnement fournit des exemples sur la façon d'ajouter de la valeur aux données existantes. Parmi ceux-ci citons l'augmentation des informations collectées par le biais des enquêtes financières réalisées auprès des exploitations agricoles, l'utilisation d'enquêtes spéciales ciblées et l'utilisation de données obtenues à travers des programmes de réglementation visant à réduire les déficits de l'information.

## 8. Nouvelles approches permettant de combler les déficits d'information

Plusieurs développements technologiques et méthodologiques ouvrent la possibilité d'utiliser de nouvelles méthodes pour obtenir des informations qui peuvent aider à répondre aux besoins des décideurs.

### *Les informations géo-référencées*

Une des principales caractéristiques de l'agriculture est d'être un utilisateur important de terres et d'autres ressources naturelles comme l'eau. La supervision et l'évaluation des politiques concernant les principaux domaines de l'occupation des sols et les effets de l'agriculture sur l'environnement exigent des informations spécifiques sur le plan de la localisation. Des avancées dans le domaine des technologies, notamment les satellites utilisant la télédétection font qu'il est techniquement possible avec un rapport coûts-efficacité de plus en plus favorable d'obtenir et de traiter des données géo-référencées à des fins d'analyse des politiques. L'élaboration d'inventaires spatiaux de l'occupation des sols est une application importante. L'utilisation de systèmes d'information géographique permet d'examiner les changements technologiques concernant l'occupation des sols. L'une des utilisations de ce type d'informations est de contrôler le respect des prescriptions relatives à l'occupation des sols dans le cadre des programmes agro-environnementaux (Askew, 1999; Slater, 1999). Des mesures sont prises actuellement dans certains pays pour intégrer des données géo-référencées aux données de gestion des exploitations agricoles en vue de renforcer la capacité à établir un lien entre les changements liés aux conditions économiques au niveau des exploitations agricoles et les changements concernant l'occupation des sols (Fais *et al.*, 2005). Les données géo-référencées peuvent également fournir un outil de gestion important aux agriculteurs dans le traitement des questions environnementales. En Nouvelle Zélande, par exemple, les données fournies par les systèmes d'information géographique sont actuellement utilisées pour apporter aux agriculteurs une meilleure compréhension des risques de contamination bactérienne ou par les fertilisants des sources situées sur leurs propriétés (Quin *et al.*, 2004). Parvenir à l'intégration nécessaire des sources de données pour fournir des informations spécifiques au site comporte différentes difficultés et est relativement complexe. Ceci étant, cela offre des possibilités considérables pour améliorer la compréhension de diverses questions de politiques concernant l'agriculture et l'occupation des sols. Elles incluent le rôle de l'hétérogénéité géographique et économique dans la mise en œuvre des politiques et l'impact du ciblage sur les résultats des politiques.

### *Collecte de données électronique*

Le développement de l'utilisation d'ordinateurs et de l'Internet par les agriculteurs et leurs familles dans de nombreux pays de l'OCDE permet de recourir à ces technologies pour collecter des données aux fins des politiques. Pour la première fois, par exemple, les exploitants agricoles auront la possibilité d'envoyer leurs données par l'Internet pour l'établissement du recensement agricole 2007 aux États-Unis. L'envoi électronique permet d'alléger la charge administrative du côté de ceux qui contribuent à la fourniture des données, d'accroître l'efficacité de l'acquisition et du traitement des données et d'améliorer l'obtention en temps utile des informations nécessaires à la mise en place des politiques. Maîtriser la charge administrative dans l'acquisition des données est un problème majeur. La qualité et la quantité de données obtenues par le biais des enquêtes peuvent être compromises si les fournisseurs de données estiment que le temps demandé par la réponse est excessif. La collecte de données électroniques peut diminuer la charge perçue liée à la réponse en rendant la collecte de données plus automatique, en offrant une possibilité plus simple, plus intéressante et plus rapide de fournir des données et, compte tenu de la possibilité de produire des rapports électroniques, permet de transmettre quelque chose en retour aux fournisseurs de données (Sæbø *et al.*, 2002). Il est possible par exemple que les agriculteurs soient plus disposés à fournir des informations sur l'activité de leur exploitation agricole s'ils ont ultérieurement accès à des systèmes qui leur permettent de comparer leurs résultats à ceux d'autres exploitations et d'explorer les possibilités d'augmenter leur efficacité et rentabilité. Ce service est offert aux participants à l'Enquête

sur la gestion des ressources agricoles aux États-Unis. Le ministère de l'Environnement, de l'alimentation et des affaires rurales au Royaume-Uni met en place un ensemble de données en ligne intégrées qui permettra aux agriculteurs en Angleterre de fournir plus facilement les données demandées dans le cadre de divers programmes (notamment l'écoconditionnalité dans le cadre de la politique agricole commune) et de leur donner accès à des conseils et des informations pour améliorer les pratiques de gestion (Anderson, 2004). Deux de ces exemples contiennent des composantes incitatives importantes. Comme il est indiqué plus haut, ces composantes peuvent être importantes dans la mesure où elles contribuent à remédier à l'asymétrie d'information.

### ***Remédier à l'asymétrie d'information***<sup>2</sup>

Comme il a été mentionné plus haut, une difficulté à laquelle doivent faire face les analystes des politiques est que, dans certains domaines critiques, les informations peuvent être très difficiles à obtenir. Il est possible que ces informations existent mais les fournisseurs potentiels de ces informations ne sont pas incités à les fournir. Cette asymétrie d'information est un aspect du problème mandant-mandataire concernant la mise en œuvre des politiques. Il comporte deux composantes essentielles (Campbell, 1995):

- Le problème des caractéristiques cachées – le mandant peut ne pas connaître les principales caractéristiques qui déterminent qu'un résultat souhaité se concrétise ou non, les préférences d'un consommateur, la fonction production ou coûts d'une entreprise, par exemple. On appelle parfois antisélection ce problème qui a pour effet de réduire l'efficacité des politiques et de créer une inefficience économique.
- Le problème de l'activité cachée – le mandant peut ne pas être capable de déterminer si le mandataire prend effectivement les mesures souhaitées. Le mandataire dispose d'informations que le mandant ne possède pas. Ce problème est parfois appelé aléa moral et se produit si le mandataire agit en sorte qu'un effet non souhaité est obtenu.

Nous pouvons illustrer ces notions notamment en prenant l'exemple des paiements effectués en faveur des agriculteurs pour la fourniture de biens et de services environnementaux. Le mandant (décideur) souhaite que le mandataire (exploitant agricole) prenne des mesures qui assurent la fourniture d'un bien ou d'un service environnemental, un ensemble de pratiques qui augmente la biodiversité, par exemple. Le mandant ne sait pas quel paiement serait nécessaire pour inciter le mandataire à prendre ces mesures (problème de la caractéristique cachée). Si un paiement est offert aux exploitants agricoles, ceux qui devraient supporter des coûts élevés pour la fourniture du service en question risquent de ne pas participer, même si leur participation pourrait dégager le gain le plus important pour la société dans son ensemble (antisélection). Il est sans doute difficile pour les décideurs de vérifier que les exploitants agricoles qui participent effectivement au programme prennent les mesures qui favorisent une plus grande biodiversité (problèmes de l'activité cachée); certains exploitants agricoles peuvent recevoir le paiement tout en sachant qu'ils ne remplissent pas les conditions liées à l'obtention du paiement (aléa moral).

Le besoin d'information pour aborder ces questions est crucial mais obtenir ces informations peut constituer un défi. Dans certains cas, les développements technologiques examinés plus haut peuvent être une aide. En effet, si les agriculteurs sont obligés d'appliquer certaines pratiques observables concernant l'utilisation des terres il est possible, par exemple, de vérifier leur utilisation par la télédétection. S'ils sont tenus de maîtriser l'application de fertilisants (utilisation d'engrais ou de fumier) il est possible d'assurer un suivi grâce à l'enregistrement de données électroniques concernant les exploitations agricoles, associé à

---

2. L'OCDE a récemment organisé un atelier sur les déficits d'information dans les politiques agri-environnementales qui a traité cette question ainsi que celle de l'évaluation des biens et services non marchands traités dans la section suivante.

un audit périodique. Dans de nombreux cas, toutefois, la solution réside dans l'élaboration de programmes qui présentent des caractéristiques compatibles avec des incitations (Fraser et Fraser, 2006), c'est-à-dire dans lesquels les mandataires agissant dans leur propre intérêt agissent également dans l'intérêt du mandant. Dans le cas des paiements environnementaux de l'exemple cité plus haut l'incitation fournie par le paiement (dissuader du non-respect des conditions assorties au paiement) serait telle que les agriculteurs choisiraient d'appliquer les pratiques nécessaires pour augmenter la biodiversité, et réaliseraient ainsi les objectifs du programme.

Cette condition a des implications importantes pour la conception des programmes et pour la communication d'informations. S'il est possible de mettre en place des mécanismes dans les programmes qui ont pour effet la réduction ou l'élimination des asymétries d'information l'efficacité des politiques peut être renforcée et des informations cruciales pour l'élaboration et l'évaluation des politiques peuvent être obtenues. Une possibilité d'y parvenir dans les programmes environnementaux est d'utiliser des pratiques d'enchères (Weinberg, 2006). Le Conservation Reserve Programme aux États-Unis utilise un système d'offres pour fixer le montant des paiements nécessaires pour supprimer l'utilisation de terres vulnérables du point de vue de l'environnement dans la production. Les agriculteurs soumettent leur offre concernant le paiement qu'ils seraient disposés à accepter pour retirer des parcelles de la production. Les caractéristiques des terres sont comparées en utilisant un ensemble de critères de sélection qui vise les terres érodibles parmi d'autres facteurs environnementaux. Les offres sont soumises à des plafonds et les producteurs connaissent la cotation environnementale avant de faire leur offre. Les parcelles qui présentent le rapport coûts-avantages le plus élevé sont choisies pour faire partie du programme en question.

Ce type d'approche présente plusieurs avantages concernant la satisfaction des besoins d'information pour la mise en œuvre des politiques. Les agriculteurs sont informés des caractéristiques environnementales auxquelles on accorde une valeur particulière et de l'importance qui leur est attribuée. Le plafond fixé pour les offres correspond au montant maximum qui sera payé pour n'importe quel terrain qui présentera ces caractéristiques. Ces deux aspects augmentent la transparence de la mise en œuvre des politiques. Les agriculteurs qui auront de faibles coûts d'opportunité si leurs terres font partie du programme sont susceptibles d'y participer, il s'agit souvent de terres qui sont moins productives que celles qui sont le plus vulnérables du point de vue de l'environnement. Le caractère concurrentiel du programme implique qu'il est peu probable que les agriculteurs reçoivent un paiement excessif (excédent par rapport aux coûts d'opportunité) ce qui permet de maîtriser les coûts, d'effectuer un ciblage et d'accroître l'efficacité des politiques. L'approche utilisée dans ce programme favorise l'évaluation formelle des coûts et avantages dans la mise en œuvre des programmes.

L'utilisation de mécanismes d'échanges dans la lutte contre la pollution et les avantages du point de vue de l'environnement peuvent également contribuer à remédier à l'asymétrie d'information en incitant les mandataires à révéler leur disposition à payer ou leur disposition à accepter des paiements pour des biens et services environnementaux. En cas de pollution, un plafond est fixé pour les émissions de polluants et des permis sont attribués aux participants. Ceux qui sont capables de réduire la pollution en deçà de leur autorisation peuvent vendre leurs droits de polluer à d'autres participants. Dans une variante de cette approche, un producteur qui crée un bien environnemental (fixation du carbone, par exemple) peut obtenir un crédit à ce titre qui peut être échangé avec d'autres participants. Les mécanismes d'échanges sont utilisés actuellement dans plusieurs pays de l'OCDE pour remédier à différents problèmes environnementaux, notamment la réduction des émissions de gaz à effet de serre et l'amélioration de la qualité de l'eau. Il est fréquent que les pouvoirs publics participent à la fixation du plafond qui crée le marché. Le système d'échanges d'émissions de l'UE en vue de limiter les émissions de CO<sub>2</sub> dans le cadre du Protocole de Kyoto en est un bon exemple. Toutefois, il existe également des exemples de création de marchés par le secteur privé (le Chicago climate exchange, par exemple). Le plafonnement et les systèmes d'échanges qui concernent l'agriculture sont utilisés ou évalués actuellement dans plusieurs pays. L'Australie utilise cette approche en gérant l'utilisation des ressources d'eau comme un élément de la

National Water Initiative (Thompson, 2005). Différents systèmes fonctionnent aux États-Unis qui concernent des problèmes de qualité de l'eau, en général au niveau du bassin versant (Greenhalgh et Selman, 2005). D'autres pays de l'OCDE (le Canada, par exemple) sont en train d'évaluer l'utilisation de cette approche (Cantin *et al.*, 2005).

Il existe de nombreux problèmes qu'il est nécessaire d'examiner lors de l'élaboration et de la mise en œuvre de programmes qui utilisent ce type d'approches « basées sur le marché » non seulement dans le domaine agro-environnemental mais aussi dans différents autres domaines où des produits autres que les produits de base ou des caractéristiques de ces produits sont associés aux pratiques agricoles. Il n'entre pas dans le champ du présent rapport d'examiner ces questions en profondeur mais un point essentiel dans ce contexte est que les approches basées sur le marché peuvent jouer un rôle dans l'élimination des déficits d'information concernant l'élaboration et la mise en œuvre des politiques, notamment en indiquant la valeur qui est attribuée à des caractéristiques de produits agricoles autres que des produits de base. En ce sens, ces approches peuvent certainement jouer un rôle en aidant à pallier les problèmes que pose l'information asymétrique, à réduire les coûts liés à la poursuite des objectifs des politiques et à augmenter l'efficacité des politiques.

### ***Evaluer les biens et les services non-marchands***

Un autre exemple de l'utilisation de nouvelles approches pour combler les déficits d'information dans l'élaboration et la mise en œuvre de politiques concerne l'évaluation de biens et services non marchands (Dupraz, 2006). Dans certaines circonstances plusieurs méthodes indirectes peuvent être utilisées pour déduire la valeur d'un bien non marchand. Elles incluent l'utilisation des dépenses de touristes dans les frais de déplacement ou les valeurs immobilières pour obtenir des évaluations indirectes des surfaces incluant différents paysages. Les méthodes directes ou les approches faisant appel aux préférences déclarées ont été largement utilisées pour établir des estimations sur la disposition des consommateurs à payer pour les biens non marchands. Il existe une littérature importante sur l'utilisation de ces techniques et les difficultés liées à l'obtention d'une évaluation valide. Une des questions essentielles concerne la tendance à la surestimation qui apparaît lorsque des personnes disposent de choix multiples. Dans certains cas où il est possible de comparer une évaluation et des données de marchés, par exemple, des estimations de la disposition à payer pour des caractéristiques particulières (comme les produits biologiques ou les produits animaux provenant d'un élevage respectueux du bien-être animal) il semble qu'une divergence apparaisse en général au niveau des résultats – les consommateurs semblent susceptibles d'exprimer une plus grande disposition hypothétique à payer un surprix pour certaines caractéristiques que celle démontrée par leur véritable comportement de consommateur (Blandford *et al.*, 2002). Malgré cela, les études qui recourent à ces méthodes utilisant les méthodologies les plus actualisées ont la possibilité d'accroître les informations disponibles pour les décideurs concernant la valeur des biens et services qui sont fournis par l'agriculture pour lesquels il est difficile de créer un marché qui fonctionne réellement.

## *Résumé*

- Les évolutions technologiques et méthodologiques ont ouvert de nouvelles voies pour obtenir des informations dans le domaine agricole qui contribuent à satisfaire les besoins des décideurs.
- La capacité à produire et analyser des informations géo-référencées, au moyen de la télédétection, par exemple, accroît la capacité des décideurs à surveiller les changements dans l'occupation des sols. Des mesures sont prises actuellement pour établir un lien entre les informations économiques au niveau des exploitations et ce type de données en vue d'améliorer la compréhension de questions essentielles sur le plan des politiques. Elles incluent le rôle de l'hétérogénéité dans la mise en œuvre et l'impact du ciblage sur les résultats des politiques.
- Les évolutions dans le domaine des technologies de l'information offrent des possibilités pour accroître la fourniture d'informations aux fins des politiques à faible coût. La communication de données électroniques permet de réduire la charge de réponse pour les principaux fournisseurs de données, d'augmenter l'efficacité dans leur acquisition et traitement et permet davantage de fournir l'information en temps utile. Elle offre également la possibilité de communiquer des données intéressantes aux différents fournisseurs, renforçant ainsi leur disposition à encourir des coûts pour la participation aux enquêtes.
- L'asymétrie d'informations pose des problèmes au niveau de la capacité des décideurs à acquérir les informations dont ils ont besoin et de la mise en œuvre efficace des politiques, notamment si elles concernent des biens et services non marchands. Une question essentielle est de savoir si des caractéristiques compatibles avec des incitations peuvent être intégrées aux programmes, permettant d'inciter personnellement les exploitants agricoles, entre autres, à fournir les informations souhaitées par les décideurs. Les approches reposant sur le marché telles que l'utilisation de techniques d'enchères sont susceptibles de pouvoir éliminer les déficits d'information dans l'élaboration et la mise en œuvre des politiques dans certains domaines, aidant à réduire les coûts des politiques et à augmenter l'efficacité des politiques. Elles peuvent également fournir les informations nécessaires pour effectuer une analyse coûts-avantages.
- Les approches indirectes et directes d'évaluation peuvent permettre de combler certaines lacunes d'informations sur les biens non marchands. Malgré les limites des méthodes utilisées et les doutes sur la qualité de certaines estimations qui en découlent, les études d'évaluation utilisant les techniques actuelles peuvent constituer une contribution importante dans des domaines des politiques qui deviennent de plus en plus importants dans de nombreux pays de l'OCDE.

## **9. Problèmes politiques liés à la réponse apportée aux déficits de l'information**

Des obstacles politiques peuvent limiter la capacité de pallier les lacunes d'information dans la mise en place des politiques, en raison des coûts éventuels imposés aux décideurs. Comme il est indiqué dans la déclaration ministérielle au début du présent rapport une approche économiquement rationnelle de l'élaboration des politiques exige d'obtenir des informations précises pour accroître la transparence, permettre le ciblage et l'adaptation des mesures et faire en sorte que d'autres exigences comme la flexibilité et l'équité soient satisfaites. En réalité, la poursuite d'une approche de ce type peut comporter des risques pour les décideurs et se révéler coûteuse.

La politique d'intervention dans l'agriculture existe depuis longtemps dans les pays de l'OCDE. Les politiques qui incluent des transferts en faveur des agriculteurs, entre autres, incitent à essayer de protéger ces politiques. Le soutien politique des bénéficiaires peut être important. Dans ce cas, il peut arriver que l'on soit dissuadé d'améliorer les informations nécessaires pour l'élaboration des politiques si cette amélioration doit avoir pour effet l'abandon de mesures existantes et la perte du soutien politique de ceux qui sont touchés. Les avantages de certaines politiques actuelles se concentrent souvent essentiellement sur un petit groupe de bénéficiaires (les grosses exploitations qui produisent un produit de base particulier), les coûts sont souvent dispersés parmi un grand nombre d'individus (les consommateurs de ce produit de base). Il est vrai que les bénéficiaires sont souvent particulièrement soucieux de protéger les avantages perçus qui découlent d'une mesure spécifique. Leur capacité à le faire peut être fragilisée si des informations plus précises et plus complètes existent concernant les répercussions de cette politique et permettent de comparer les coûts et les avantages. En conséquence, des pressions peuvent être exercées pour ne pas collecter ou publier des informations qui menacent les intérêts de ceux qui profitent des mesures existantes. Le risque est que ces pressions fragilisent la qualité des informations obtenues par les agences de collecte de données. La censure ou la manipulation de données est opposée aux intérêts à long terme des sociétés démocratiques et l'indépendance professionnelle des agences publiques de statistiques doit être préservée.

Il est difficile de généraliser sur l'importance des facteurs politiques qui influent sur la demande et l'offre d'informations concernant les politiques dans les pays de l'OCDE étant donné qu'elle est déterminée par les différentes structures et l'importance politique de divers groupes d'intérêts. La société, dans son ensemble, peut tirer des avantages considérables d'une approche de l'élaboration des politiques fondée sur l'information. On ne peut qu'espérer que les avantages de l'objectivité et la transparence en vue d'une amélioration de l'efficacité contrebalancent l'effet négatif que la protection d'intérêts existants peut exercer sur des changements visant à améliorer la base d'informations pour la mise en place des politiques publiques.

Enfin, comme il est indiqué dans ce rapport, les incitations jouent un rôle essentiel dans la disposition des individus à fournir les informations nécessaires pour combler les lacunes. Les incitations jouent également un rôle primordial dans la disposition des décideurs à demander et utiliser ces informations et la disposition des fournisseurs de données de répondre à cette demande. Il est important que les institutions nationales, en général, s'alignent sur l'objectif d'amélioration de l'élaboration des politiques dans l'agriculture au lieu d'être opposées à cet objectif.

## 10. Conclusions et recommandations

Les ministres des pays de l'OCDE ont définis plusieurs exigences primordiales concernant les mesures visant l'agriculture qui sont axées sur une augmentation de l'efficacité des politiques. Elles stimulent les besoins d'informations. Il est nécessaire de disposer d'informations précises et complètes pour que les mesures soient ciblées, efficaces et présentent un bon rapport coût efficacité. Les statistiques et les données constituent une contribution essentielle à la base d'informations nécessaire à l'élaboration et l'évaluation des politiques agricoles. Il est impératif que les données soient pertinentes, objectives, transparentes, précises, comparables dans le temps et l'espace, accessibles et opportunes.

Pour améliorer la fourniture d'informations pour l'élaboration des politiques à un coût acceptable, plusieurs questions doivent être examinées :

- Une approche basée sur l'information est nécessaire pour guider la mise en place des politiques dans l'agriculture. Il convient d'attacher un degré élevé de priorité à l'obtention d'informations qui permettent de mieux cibler les politiques, de quantifier les résultats et, dans la mesure du possible, d'effectuer une évaluation formelle des coûts par rapport aux avantages des mesures en question. Une approche basée sur l'information est essentielle pour suivre les besoins de mesures de ce type et leur efficacité ainsi que pour identifier les mesures existantes qui sont obsolètes ou inefficaces dans la poursuite de leurs objectifs. Des clauses de caducité automatique exigeant un réexamen de la raison d'être, de l'efficacité et l'efficacité des mesures en question sont particulièrement importantes si on sait que la base d'informations sur laquelle repose une mesure est incomplète.
- La collecte de données par les mécanismes existants (enquêtes, par exemple) doit faire l'objet d'un examen permanent. Il doit exister une relation étroite entre les fournisseurs et utilisateurs de données pour que l'utilité des sources existantes puisse être évaluée, que des besoins de données supplémentaires puissent être signalés et que des solutions puissent être trouvées pour combler les lacunes d'informations. Des modifications générant une valeur ajoutée doivent être apportées si possible aux mécanismes de collecte de données existants. En raison de l'importance que l'on continue à accorder dans certains pays de l'OCDE au soutien des revenus des ménages agricoles et de l'importance accrue que prennent les questions environnementales dans l'agriculture, il convient de donner un degré élevé de priorité à l'augmentation de la collecte de données au niveau des exploitations agricoles dans le but de fournir une plus grande information sur toutes les sources de revenu, le patrimoine et le niveau de bien-être et la fourniture d'informations sur les pratiques agricoles ayant des répercussions sur l'environnement.
- Il est nécessaire que la conception et la mise en œuvre des politiques prennent en compte la réduction des asymétries d'information et des situations dans lesquelles l'information requise n'existe pas. Dans de nombreux cas, il est possible d'intégrer la communication d'informations à la mise en œuvre des politiques. Il n'est pas illogique de demander à ceux qui bénéficient de fonds publics de communiquer les informations nécessaires pour garantir la reddition de compte et permettre l'évaluation de l'efficacité et de l'efficacité des dépenses. Dans certains cas, la méthode adoptée pour la mise en œuvre des politiques peut contribuer à réduire les coûts éventuels liés aux carences de l'information et donc accroître l'efficacité. Dans ce contexte, le recours à des approches basées sur le marché comme les enchères dans la fourniture de biens et services environnementaux est un domaine qui mérite une attention toute particulière. Toutefois, d'une façon générale, beaucoup reste à faire pour pouvoir évaluer les externalités associées à l'agriculture. Il est particulièrement important que la confidentialité des données collectées auprès des différentes exploitations et entreprises soit protégée pour préserver la confiance dans le système de collecte de données que suppose une approche de l'élaboration des politiques basée sur l'information.

- Les informations sont précieuses mais leur fourniture n'est pas gratuite. Il faut prendre soin de contrôler les coûts privés et publics d'acquisition et de traitement de données. Les nouvelles technologies telles que les systèmes d'information géographique et la collecte de données électroniques offrent des possibilités à cet égard. Dans d'autres cas, il convient de concevoir des instruments de collecte de telle manière que les coûts imposés aux fournisseurs de données ne deviennent pas excessivement lourds. Les principaux fournisseurs de données (les exploitants agricoles, par exemple) sont probablement plus susceptibles de prendre en charge ces coûts si le traitement de données peut permettre de rendre ces données utiles et exploitables pour ceux qui les communiquent. Il faut utiliser au maximum les incitations pour favoriser la fourniture de données par les bénéficiaires des politiques.
- La collaboration internationale entre les agences publiques dans le domaine de la collecte et du traitement de données peut jouer un rôle important en renforçant l'efficacité avec laquelle les données existantes sont utilisées, ainsi que l'amélioration de la pertinence des informations sur le plan des politiques. Les activités incluant un partage de connaissances sur les concepts, les expériences de collecte de données et les techniques de traitement peuvent jouer un rôle important. On peut citer deux exemples qui montrent la pertinence de cette approche, les efforts entrepris pour mesurer le revenu des ménages agricoles par le Groupe de travail intersecrétariats sur les statistiques agricoles et les indicateurs ruraux et les activités conjointes entreprises sur les indicateurs environnementaux par l'OCDE et d'autres organismes.

Introduire des changements majeurs qui amélioreront la pertinence de l'information sur le plan des politiques dans le domaine de l'agriculture pose une difficulté notamment s'il est nécessaire de modifier les mécanismes actuels de collecte de données. Les parties intéressées risquent de considérer les changements apportés à la collecte de données comme une menace de leurs intérêts et de s'opposer au changement. Les fournisseurs de données essentielles, notamment les exploitants agricoles risquent de s'inquiéter que les nouvelles exigences augmentent la complexité et le coût de la fourniture d'informations. Des risques politiques peuvent provenir de la transparence accrue liée à l'approche des politiques reposant sur l'information. En dépit de ces difficultés, la réduction des déficits d'information est une priorité essentielle pour atteindre l'objectif qui est d'améliorer l'efficacité et l'efficience des politiques agricoles dans les pays de l'OCDE.

## REFERENCES

- Agence européenne pour l'environnement (2006), Intégration de l'environnement dans la politique agricole de l'UE, Rapport d'évaluation basé sur les indicateurs IRENA, Rapport de l'AEE n° 2/2006, Office des publications officielles des Communautés européennes, Luxembourg.
- Agriculture et Agroalimentaire Canada (2007), "Vie privée et confidentialité des renseignements personnels – Programme de paiements pour les producteurs de céréales et d'oléagineux." Accessible à l'adresse : <http://www.agr.gc.ca/policy/income/gopp/privacy.html>
- Alberini, A. K. Segerson (2002), "Assessing Voluntary Programs to Improve Environmental Quality", *Environmental and Resource Economics*, vol. 22, n° 1-2, pp. 157-184
- Andersen, E., Elbersen, B., et Godeschalk, F. (2004), "Farming and the environment in the European Union – using agricultural statistics to provide farm management indicators", Rapport présenté à l'Expert Meeting on Farm Management Indicators and the Environment de l'OCDE, Palmerston North, Nouvelle-Zélande, mars. Disponible à l'adresse : <http://webdomino1.oecd.org/comnet/agr/farmind.nsf>
- Anderson, R. (2004), "The whole-farm approach: a policy to improve farm management practices", Rapport présenté à l'Expert Meeting on Farm Management Indicators and the Environment de l'OCDE, Palmerston North, Nouvelle-Zélande, mars. Disponible à l'adresse : <http://webdomino1.oecd.org/comnet/agr/farmind.nsf>
- Anielski, Mark et M. Winfield (2002), "A Conceptual Framework for Monitoring Municipal and Community Sustainability in Canada", Document de recherche préparé pour Environnement Canada , 17 juin.
- Anonymous (2005), "Rescuing Environmentalism", *The Economist* 21 avril 2005.
- Arrow, K.J. (1974), *The Limits of Organization*, New York, Norton.
- Askew, D. (1999), "The use of GIS in England for agri-environment management and evaluation", Synthèse pour le premier Workshop on the Management and Monitoring of Agri-Environment Schemes, Joint Research Centre, Ispra, Italie, novembre. Disponible à l'adresse : <http://mars.jrc.it/documents/agri-environment/meetings/1999-ispra/askew.pdf>
- Auerbach, A. (1997), *Fiscal Policy: Lessons from Economic Research*, Cambridge, MIT Press.
- Balassa, B. (1965), "Trade Liberalisation and 'Revealed' Comparative Advantage". *The Manchester School*, vol. 33, pp. 99-123.
- Barbaro, S. (2005), "Tax Distortion, Countervailing Subsidies and Income Redistribution", <http://www.staff.uni-mainz.de/barbaro/TaxDistortion.pdf>
- Baumol, W.J. et Quandt, R.E. (1964), "Rules of Thumb and Optimally Imperfect Decisions", *American Economic Review*, vol. 54, pp. 23-46.
- Ben Abdelaziz, F. P. Lang et R. Nadeau (1999), "Dominance and efficiency in multicriteria decision under uncertainty", *Theory and Decision*, vol. 47, pp. 191-211
- Bishop, R.C. (1978), "Endangered Species and Uncertainty: The Economics of a Safe Minimum Standard", *American Journal of Agricultural Economics* vol. 60, n° 1, pp. 10-18.
- Blandford, D., Bureau, J-C, Fulponi, L. et Henson, S. (2002), "Potential Implications of Animal Welfare Concerns and Public Policies in Industrialized Countries for International Trade", dans B. Krissoff, M. Bohman, et J. Caswell (eds) *Global Food Trade and Consumer Demand for Quality*, Kluwer Academic Press, New York.
- Bourgeon, J.-M. et R.G. Chambers (2000), "Stop-And-Go Agricultural Policies", *American Journal of Agricultural Economics*, vol. 82, n° 1, pp. 1-13.

- Bradley, D., Dwyer, J. et Hill, B (2006), “Assessing the Performance of the CAP’s Second Pillar – A UK Perspective on Experiences in Evaluating EU Rural Development Programmes”, rapport présenté à la conférence sur les Nouvelles frontières entre les politiques agricoles et rurales en Europe ... perspective au regard des expériences françaises, britanniques et irlandaises organisé par l’Agricultural Economics Society (UK) et la Société Française d’Economie Rurale. Paris, mars.
- Campbell, D. (1995), *Incentives: Motivation and the Economics of Information*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Cantin, B., S. Kalff et I. Campbell (2005), Assessing the Feasibility of Water Quality Trading to Address Agricultural Sources of Pollution in Canada. Rapport présenté à l’atelier de l’OCDE L’eau en agriculture : durabilité, marchés et politiques, Australie Méridionale, 14-18 novembre. Disponible par l’intermédiaire du site web de l’OCDE à l’adresse <http://www.oecd.org>
- Commission des Communautés européennes (2000a), Questions d’évaluation communes accompagnées de critères et d’indicateurs, Bruxelles. Disponible à l’adresse [http://ec.europa.eu/agriculture/rur/eval/index\\_fr.htm](http://ec.europa.eu/agriculture/rur/eval/index_fr.htm)
- Commission des Communautés européennes (2000b), Indicateurs d’intégration des préoccupations environnementales dans la politique agricole commune. Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen. COM(2000)20 final. Bruxelles. Disponible à l’adresse : [http://ec.europa.eu/agriculture/publi/index\\_fr.htm](http://ec.europa.eu/agriculture/publi/index_fr.htm)
- Commission des Communautés européennes (2001), Informations statistiques nécessaires à l’élaboration d’indicateurs d’intégration des préoccupations environnementales dans la politique agricole commune, Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen. COM(2001) 144 final. Bruxelles. Disponible à l’adresse : [http://europa.eu.int/eur-lex/fr/com/cnc/2001/com2001\\_0144fr01.pdf](http://europa.eu.int/eur-lex/fr/com/cnc/2001/com2001_0144fr01.pdf)
- Commission des Communautés européennes (2004), Indicateurs communs pour le suivi de la programmation du développement rural, Document de travail de la Commission D/761 FINAL: 01.2005, Bruxelles, juin. Disponible à l’adresse [http://ec.europa.eu/agriculture/rur/eval/guide\\_fr.pdf](http://ec.europa.eu/agriculture/rur/eval/guide_fr.pdf)
- Commission des Communautés européennes (2005), Communication de la Commission - Simplifier et mieux légiférer dans le cadre de la politique agricole commune, COM(2005)509 final, octobre. Disponible à l’adresse <http://europa.eu/scadplus/leg/fr/lvb/l60037.htm>
- Commission des Communautés européennes (2006a), *Rural Development in the European Union – Statistical and Economic Information*, August. Bruxelles. Disponible à l’adresse : [http://ec.europa.eu/agriculture/agrista/rurdev2006/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/agriculture/agrista/rurdev2006/index_en.htm)
- Commission des Communautés européennes (2006b), Élaboration d’indicateurs agroenvironnementaux destinés au suivi de l’intégration des préoccupations environnementales dans la politique agricole commune.
- Coutts, J.A. (1995), “Agricultural Extension Policy as a Framework for Change”, *Journal of Agricultural Education and Extension*, vol. 2, n° 1, pp. 17-28.
- Dillon, R.L., R. John et D.von Winterfeld (2002), “Assessment of Cost Uncertainties for Large Technology Projects: A Methodology and an Application”, *Interfaces*, vol. 32, n° 4, pp. 52-66.
- Dimitri, C. et Oberholtzer, L. (2005), *Market-led versus government-facilitated growth: Development of the US and EU organic agricultural sectors*, WRS-05-05. ERS, USDA, Washington, DC. Disponible à l’adresse : <http://www.ers.usda.gov/Publications/wrs0505/>
- Dupraz, P. (2006), “Assessing society’s demand for non-market goods: overview of valuation methods”, Rapport présenté à l’Atelier sur les carences de l’information et les politiques agro-environnementales, Paris, June.
- Economic Research Service, ministère de l’Agriculture des États-Unis (2006), *Agricultural Resources and Environmental Indicators, 2006 Edition*, Economic Information Bulletin 16, Washington, DC, juillet. Disponible à l’adresse : <http://www.ers.usda.gov/publications/arei/>
- Communautés européennes (1995), Directive **95/46/CE** du Parlement européen et du Conseil, du 24 octobre 1995, relative à la protection des personnes physiques à l’égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données. Journal officiel L 281 du 23.11.1995.
- Communautés européennes (2002), Règlement (CE) n° 178/2002 du Parlement européen et du Conseil du 28 janvier 2002 établissant les principes généraux et les prescriptions générales de la législation alimentaire, instituant

- l'Autorité européenne de sécurité des aliments et fixant des procédures relatives à la sécurité des denrées alimentaires, Journal officiel de l'Union européenne L31/1-L31/24. Disponible à l'adresse :
- Falconer, K. et C. Saunders (2002), "Transaction Costs for SSSI's and policy design", *Land Use Policy*, vol. 19, n° 2, pp. 157-166.
- Fais, A., Nino, P. et Giampaolo, A. (2005), "Microeconomic and geo-physical data integration for agri-environmental analysis, georeferencing FADN data: a case study in Italy", document présenté au XI<sup>ème</sup> Congrès de l'Association européenne des économistes agricoles, Copenhague, Danemark, août. Disponible à l'adresse : <http://agecon.lib.umn.edu/>.
- Farm Foundation (2006), "Animal Welfare", chapitre 8 de *Future of Animal Agriculture in North America*. Disponible à l'adresse <http://www.farmfoundation.org/projects/04-32ReportTranslations.htm>
- Fernagut, B., Nasse, L., Lauwers, L., Buysse, J., van Huylenbroeck, G., Harmignie, O., Polomé, P. et de Frahan, B. (2004), "Organisation of knowledge transfer in agricultural policy analysis", dans G. van Huylenbroeck, W. Verbeke et L. Lauwers (eds) *Role of Institutions in Rural Policies and Agricultural Markets*. Elsevier B.V., Amsterdam.
- Floyd, J.E., (1965), "The Effects of Farm Price Supports on the Returns to Land and Labor in Agriculture", *Journal of Political Economy*, vol. 73, pp. 148-158.
- Fraser, R. et Fraser, I. (2006), "The implications of information asymmetries for agri-environmental policies", rapport présenté à l'Atelier sur les carences de l'information et les politiques agro-environnementales, Paris, juin.
- Frey, H.C. et D. E. Burmaster (1999), "Methods for Characterization of Variability and Uncertainty: Comparison of Bootstrap Simulation and Likelihood-Based Approaches", *Risk Analysis*, vol. 19, n° 1, pp. 109-129.
- Garelli, S. (2006), *Competitiveness of Nations: the Fundamentals*, World Competitiveness Project. Lausanne, Suisse. Disponible à l'adresse : <http://www.imd.ch/research/centers/wcc/index.cfm>
- Goeschl, T. et T. Lin (2003), "Biodiversity Conservation on Private Land: Information Problems and Regulatory Choices", [http://www.metla.fi/tapahtumat/2004/forest-biodiversity/sessions/tun\\_lin.pdf](http://www.metla.fi/tapahtumat/2004/forest-biodiversity/sessions/tun_lin.pdf)
- Golan, E., Krissoff, B., Kuchler, F., Calvin, L., Nelson, K., et Price, G. (2004), *Traceability in the U.S. food supply: economic theory and industry studies*, Agricultural Economic Report n° 830, ERS, USDA, Washington, DC. Disponible à l'adresse : <http://www.ers.usda.gov/publications/aer830/>
- Gordon, D.B., E.M. Leeper (1994), "The dynamic impacts of monetary policy: an exercise in tentative identification", *Journal of Political Economy*, vol. 102, n° 6, pp. 1228-47.
- Greenhalgh, S. et M. Selman (2005), Nutrient Trading – A Water Quality Solution? Rapport présenté à l'atelier de l'OCDE L'eau en agriculture : durabilité, marchés et politiques, Australie Méridionale, 14-18 novembre. Disponible sur le site web de l'OCDE à l'adresse <http://www.oecd.org>
- Hayek, F.A. (1945), "The Use of Knowledge in Society", *American Economic Review*, vol. 35, n° 4, pp. 519-530.
- Hill, B. (2000), *Farm Incomes, Wealth and Agricultural Policy (Third edition)*, Ashgate, Aldershot.
- Hill, B. (2003), *Rural data and rural statistics*, Report to the U.K. Economic and Social Research Council. Disponible à l'adresse [http://www.defra.gov.uk/rural/pdfs/research/esrc\\_seminar.pdf](http://www.defra.gov.uk/rural/pdfs/research/esrc_seminar.pdf)
- Holling, H. (ed) (1978). *Adaptive Environmental Assessment and Management*, John Wiley & Sons, New York.
- Huber, O. (1997), "Beyond Gambles and Lotteries: Naturalistic Risky Decisions", dans : R. Ranyard, W.R. Crozier, et O. Svenson, *Decision Making: Cognitive Models and Explanations*, Londres : Routledge.
- Groupe de travail intersecrétariats sur les statistiques agricoles et les indicateurs ruraux – IWG.AGRI (2005), "Rural Households' Livelihood and Well-being: Statistics on Rural Development and Agriculture Household Income", disponible à l'adresse : <http://www.unece.org/stats/rural>
- Just, R.E., D.L. Hueth et A. Schmitz (2005), *The Welfare Economics of Public Policy – a practical approach to project and policy evaluation*, Cheltenham, Edward Elgar.
- Lawrence, D. (1999), *The Economic Value of Information*, Springer-Verlag, New York.

- Lyssandrae, F. (2004), "The Norwegian environmental plan regulation: whole farm environmental management", rapport présenté à l'Expert Meeting on Farm Management Indicators and the Environment de l'OCDE, Palmerston North, Nouvelle-Zélande, mars. Disponible à l'adresse : <http://webdomino1.oecd.org/comnet/agr/farminde.nsf>
- Kazenwadel, G., B. van der Ploeg, P. Baudoux et G. Häring (1998), "Sociological and Economic Factors Influencing Farmers' Participation in Agri-Environmental schemes", dans : S. Dabbert, A. Dubgaard, L. Slangen et M. Whitby, *The Economics of Landscape and Wildlife Conservation*, Wallingford, CAB International.
- Knickel, K. (1993), "Wirtschaften Wachstumsbetriebe weniger umweltgerecht? Quantitativer Ansatz für eine Typisierung und Beurteilung landwirtschaftlicher Betriebe in den Landkreisen Euskirchen und Freyung-Grafenau", *Berichte über Landwirtschaft*, vol. 71, n° 4, pp. 509-522.
- Lichtenberg, E. (2004). "Some Hard Truths about Agriculture and the Environment." *Agricultural and Resource Economics Review* 33(1):24-33.
- Lien, G. et J.B. Hardaker (2001), "Whole-Farm planning under uncertainty: Impacts of subsidy scheme and utility function on portfolio choice in Norwegian Agriculture", *European Review of Agricultural Economics*, vol. 28, n° 1, pp. 17-36.
- Lobley, M. et C. Potter (1998), "Environmental Stewardship in UK agriculture", *Geoforum*, vol. 6, n° 1, pp. 413-432.
- Lucas, R.E. (1976), "Econometric Policy Evaluation: A Critique", *Carnegie-Rochester Conference Series on Public Policy*, vol 1. pp. 19-46.
- Mann, S. (2002), "The Concept of Administrative Elasticity", *International Journal of Public Administration*, vol. 25, n° 8, pp. 1007-1019.
- McFetridge, D. (1995), " Document hors-série n° 05 - La compétitivité : notions et mesures, Industrie Canada, Avril 1995. Ottawa, avril.
- Miller, D. (1999), "Risk science and policy: definitional struggles, information management, the media and BSE", *Social Science & Medicine*, vol. 49, pp. 1239-1255
- Moore, J.L. (1995), *Cost-Benefit Analysis: Issues in its Use in Regulation*, <http://www.cnie.org/nle/rsk-4.html>
- Morrison, M.D., R.K. Blamey et J.W. Bennett (2000), "Minimizing Payment Vehicle Bias in Contingent Valuation Studies", *Environmental & Resource Economics*, vol. 16, n° 4, pp. 407-422.
- National Agricultural Statistics Service, ministère de l'Agriculture des États-Unis (2007), "About NASS". Accessible à l'adresse [http://www.nass.usda.gov/About\\_Nass/index.asp](http://www.nass.usda.gov/About_Nass/index.asp)
- OCDE (1992), *La technologie et l'économie-Les relations déterminantes.*, OCDE, Paris.
- OCDE (1994), *Créer des indicateurs ruraux pour étayer la politique territoriale*, OCDE, Paris.
- OCDE (1995a), *Ajustement du secteur agricole des pays de l'OCDE. Problèmes et réponses*, OCDE, Paris.
- OCDE (1995b), *Changement technologique et ajustement structurel dans le secteur agricole de l'OCDE*, OCDE, Paris.
- OCDE (1997), *Indicateurs environnementaux pour l'agriculture - Volume 1: Concepts et cadre d'analyse*, OCDE, Paris.
- OCDE (1998a), *L'agriculture dans un monde en mutation : Quelles politiques pour demain ?*, Communiqué de Presse, Réunion du Comité de l'agriculture au niveau des Ministres [SG/COM/NEWS(98)22], 5-6 March, OCDE, Paris.
- OCDE (1998b), *La réforme de la politique agricole et l'économie rurale dans les pays de l'OCDE*, OCDE, Paris.
- OCDE (1999), *Indicateurs environnementaux pour l'agriculture, Volume 2 : Questions clés et conception*, OCDE, Paris.
- OCDE (2001), *Indicateurs environnementaux pour l'agriculture, Volume 3 : Méthodes et résultats*, OCDE, Paris.
- OCDE (2003a). *Politiques agricoles des pays de l'OCDE : Un programme de réforme constructif*. OCDE, Paris. Available at <http://www.oecd.org/dataoecd/27/43/2955711.pdf>

- OCDE (2003b), Le revenu des ménages agricoles. Problèmes et réponses, Synthèses OCDE, OCDE, Paris.
- OCDE (2004), Le revenu des ménages agricoles : pour des politiques mieux informées, OCDE, Paris. Available at: <http://www.oecd.org/dataoecd/43/54/33817664.pdf>
- OCDE (2006a), “Les critères d’un ciblage efficace des politiques” [AGR/CA/APM(2005)32/REV1].
- OCDE (2006b), Analyse coûts-avantages et environnement : Développements récents, Paris.
- OCDE (2006c), “Le rôle de l’indemnisation dans le processus de réforme ” [AGR/CA/APM(2006)7/REV1].
- OCDE (2007), Les coûts de mise en œuvre des politiques agricoles, Paris.
- OCDE (à paraître), Indicateurs environnementaux pour l'agriculture, Volume 4, Paris.
- Penner, R. (2002), “Dealing with uncertain budget forecasts”, *Public Budgeting and Finance*, vol. 22, n° 1, pp. 1-18.
- Quin, B.F., MacLaren, G.S., Blennerhassett, J.D. et Hart, M.R. (2004), Farm environment risk-assessment maps – bridging the gap between regional oversight and individual farm risk management. Rapport présenté à l’OECD Expert Meeting on Farm Management Indicators and the Environment, Palmerston North, Nouvelle-Zélande, mars. Disponible à l’adresse : <http://webdomino1.oecd.org/comnet/agr/farminde.nsf>
- Rousu, M. et W. Huffman (2001), *GM Food Labeling Policies of the US and its trading partners*. Staff Paper 344. Department of Economics, Université de l’Etat d’Iowa, Ames, Iowa.
- Sæbø, H., Gløersen et Sve, D. (2002), Electronic data collection in Statistics Norway. Document 2002/17, Oslo, septembre. Disponible à l’adresse : [http://www.ssb.no/english/subjects/00/90/doc\\_200217\\_en.pdf](http://www.ssb.no/english/subjects/00/90/doc_200217_en.pdf)
- Schulze, W., G. McClelland, D. Waldman et J. Lazo (1996), “Sources of Bias in Contingent Valuation”, dans D.J. Bjornstadt et J.R. Kahn, *The Contingent Valuation of Environmental Resources*, Cheltenham, Edward Elgar.
- Slater, J. (1999), Use of remote sensing in the environmental monitoring of agri-environment schemes in England. Synthèse présentée au 1er Workshop on the Management and Monitoring of Agri-Environment Schemes, Joint Research Centre, Ispra, Italie, novembre. Disponible à l’adresse : <http://mars.jrc.it/documents/agri-environment/meetings/1999-ispra/slater.pdf>
- Stavins, R.N. (1996), Correlated Uncertainty and Policy Instrument Choice, *Journal of Environmental Economics and Management*, vol. 30, pp. 218-232.
- Stratford, J.S. et J. Stratford (1998), Data protection and privacy in the United States and Europe, *International Association for Social Science Information Service and Policy Quarterly*, vol. 22, pp. 17-20.
- Thompson, M. (2005). National Water Initiative – the Economics of Water Management in Australia – An Overview. Rapport présenté à l’atelier de l’OCDE *L’eau en agriculture : durabilité, marchés et politiques*, Australie Méridionale, 14-18 novembre. Disponible par l’intermédiaire du site web de l’OCDE à l’adresse <http://www.oecd.org>
- Thornsbury, S., Davis, K. et Minton, T. (2003), Adding value to agricultural data: a golden opportunity. *Review of Agricultural Economics* 25: 550-568.
- Umweltbundesamt (1997), *Ermittlung von Altölvermeidungspotentialen*, Texte 16/97. Berlin, UBA.
- United Kingdom Office of Fair Trading (2005), Supermarkets : the code of practice and other competition issues – conclusions. Londres, août. Disponible à l’adresse à : <http://www.oft.gov.uk/NR/rdonlyres/5C58328C-8A2F-4C45-AD02-0AA4567DF3F2/0/oft807.pdf>
- Commission économique des Nations Unies pour l'Europe (2005), Rural Households’ Livelihood and Well-being (The Wye Group Handbook), Genève. Disponible à l’adresse : <http://www.unece.org/stats/rural/>
- van de Walle, D. (1998), *Assessing the Welfare Impacts of Public Spending*, Document de travail consacré à la recherche sur les politiques, n° 1670, Washington, DC.
- van der Sluijs, J.P. (1995), *Integrated assessment models and the management of uncertainties*, WP-96-119, International Institute for Applied Systems Analysis, Laxenburg, Autriche.

- Vardon, M., Harrison, B. et Sincock, A. (2004). What can surveys of farmers tell you about environmental management within the agricultural industry in Australia? Document présenté à l'Expert Meeting on Farm Management Indicators and the Environment de l'OCDE, Palmerston North, Nouvelle-Zélande, mars. Disponible à l'adresse : <http://webdomino1.oecd.org/comnet/agr/farmind.nsf>
- Walters, C. (1986). *Adaptive Management of Renewable Resources*, MacMillan, New York.
- Weikard, H.-P. (1999), *Wahlfreiheit für künftige Generationen: neue Grundlagen für eine Ressourcenökonomik*, Marburg, Metropolis.
- Weikard, H.-P. (2004), "On the Quasi-Option Value of Biodiversity and Conservation", dans: J. Wesseler, H.-P. Weikard and R.D. Weaver, *Risk and Uncertainty in Environmental and Resource Economics*, Cheltenham, Edward Elgar.
- Weinberg, M. (2006), Improving cost-effectiveness in US agri-environmental programs: the role of auctions. Presentation at the Atelier de l'OCDE sur les carences de l'information et les politiques agro-environnementales, Paris, June.
- Whitehead, J.C., P.A. Groothuis et G.C. Blomquist (1993), "Testing for non-response and sample-selection bias in contingent valuation", *Economic Letters*, vol. 41, n° 2, pp. 215-220.
- Wilson, G.A. (1996). "Farmer environmental attitudes and ESA participation", *Geoforum*, vol. 27, n° 2, pp. 115-131.
- Wolf, S. Just, D. et Zilberman, D. (2001), Between data and decisions: the organization of agricultural economic information systems. *Research Policy* 30: 121-141.
- Wurzel", R. K. W. (2003), "Environmental Policy: An Environmental Leader State under Pressure?", dans K. Dyson and K. Goetz (eds), *Germany, Europe and the Politics of Constraints*, Oxford, Oxford University Press/British academy, pp. 289-308.
- Wynn, G., B. Crabtree et J. Potts (2001), "Modelling farmer entry into the Environmentally Sensitive Area Schemes in Scotland", *Journal of Agricultural Economics*, vol. 52, n° 1, pp. 65-82.
- Zhao, J. (2001), "Irreversible Abatement Investment Under Cost Uncertainties: Tradable Emission Permits and Emissions Charges" (3 mai, 2001). <http://ssrn.com/abstract=268965>
- Yli-Viikari, A. et Lemola, R. (2004), "Usability of management indicators – considerations from a Finnish perspective", rapport présenté à l'Expert Meeting on Farm Management Indicators and the Environment de l'OCDE, Palmerston North, Nouvelle-Zélande, mars. Disponible à l'adresse : <http://webdomino1.oecd.org/comnet/agr/farmind.nsf>