

Multifonctionnalité

CONSÉQUENCES POUR L'ACTION PUBLIQUE



OCDE



Multifonctionnalité

Conséquences pour l'action publique



ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

En vertu de l'article 1^{er} de la Convention signée le 14 décembre 1960, à Paris, et entrée en vigueur le 30 septembre 1961, l'Organisation de Coopération et de Développement Économiques (OCDE) a pour objectif de promouvoir des politiques visant :

- à réaliser la plus forte expansion de l'économie et de l'emploi et une progression du niveau de vie dans les pays membres, tout en maintenant la stabilité financière, et à contribuer ainsi au développement de l'économie mondiale ;
- à contribuer à une saine expansion économique dans les pays membres, ainsi que les pays non membres, en voie de développement économique ;
- à contribuer à l'expansion du commerce mondial sur une base multilatérale et non discriminatoire conformément aux obligations internationales.

Les pays membres originaires de l'OCDE sont : l'Allemagne, l'Autriche, la Belgique, le Canada, le Danemark, l'Espagne, les États-Unis, la France, la Grèce, l'Irlande, l'Islande, l'Italie, le Luxembourg, la Norvège, les Pays-Bas, le Portugal, le Royaume-Uni, la Suède, la Suisse et la Turquie. Les pays suivants sont ultérieurement devenus membres par adhésion aux dates indiquées ci-après : le Japon (28 avril 1964), la Finlande (28 janvier 1969), l'Australie (7 juin 1971), la Nouvelle-Zélande (29 mai 1973), le Mexique (18 mai 1994), la République tchèque (21 décembre 1995), la Hongrie (7 mai 1996), la Pologne (22 novembre 1996), la Corée (12 décembre 1996) et la République slovaque (14 décembre 2000). La Commission des Communautés européennes participe aux travaux de l'OCDE (article 13 de la Convention de l'OCDE).

Also available in English under the title:

Multifunctionality

The Policy Implications

© OCDE 2003

Les permissions de reproduction partielle à usage non commercial ou destinée à une formation doivent être adressées au Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC), 20, rue des Grands-Augustins, 75006 Paris, France, tél. (33-1) 44 07 47 70, fax (33-1) 46 34 67 19, pour tous les pays à l'exception des États-Unis. Aux États-Unis, l'autorisation doit être obtenue du Copyright Clearance Center, Service Client, (508)750-8400, 222 Rosewood Drive, Danvers, MA 01923 USA, ou CCC Online : www.copyright.com. Toute autre demande d'autorisation de reproduction ou de traduction totale ou partielle de cette publication doit être adressée aux Éditions de l'OCDE, 2, rue André-Pascal, 75775 Paris Cedex 16, France.

Avant-propos

Ce rapport propose aux décideurs des lignes de conduite pour le développement de stratégies d'action optimales et tire quelques conséquences générales en terme d'action des pouvoirs publics concernant le caractère multifonctionnel de l'agriculture. Il se fonde sur les travaux analytiques publiés au début de 2001 (Multifonctionnalité : élaboration d'un cadre analytique) ainsi que sur l'atelier (Multifonctionnalité: mise en œuvre du cadre analytique) qui s'est tenu en juillet 2001 à l'OCDE.

Le principal auteur est Mikitaro Shobayashi de la Direction de l'alimentation, de l'agriculture et des pêcheries. Ce document a été déclassifié par le Groupe de travail sur les politiques et les marchés agricoles du Comité de l'agriculture en avril 2003.

Table des matières

I.	Introduction	7
II.	Structure et principe sous-jacent	14
III.	Opérationnalisation du cadre analytique	16
IV.	Choix publics et efficience	47
V.	Conséquences du déficit d'information pour l'action publique.....	66
VI.	Équité, stabilité et répercussions internationales	73
VII.	Conclusions et conséquences pour l'action publique	80
	<i>Annexe 1.</i> Schémas opérationnels	99
	<i>Annexe 2.</i> Lignes directrices pour la prise en compte de la différence de qualité entre les produits autres que les produits de base.....	103
	<i>Annexe 3.</i> Sous-questions/ lignes directrices pour les produits autres que les produits de base qui ne sont pas cités dans le corps du texte	105
	<i>Annexe 4.</i> Perte d'efficacité associée aux droits de douane	118
	Bibliographie	119

Encadrés

Encadré 1. Concepts et terminologie.....	10
Encadré 2. Conséquences générales de l'analyse coûts-avantages standard pour les projets d'investissement	17
Encadré 3. Illustration des types de relations entre produits autres que les produits de base et intrants non imputables	23
Encadré 4. Notes techniques sur l'application de l'analyse de sensibilité aux prix internationaux	27
Encadré 5. Les enchères : une solution pour déterminer le fournisseur de produits autres que les produits de base le plus efficient.....	28
Encadré 6. Qu'entend-on par défaillance du marché ?.....	30
Encadré 7. Coût de dissociation de la production agricole et des produits autres que les produits de base.....	34
Encadré 8. La demande de produits autres que les produits de base peut ne pas avoir un caractère régional	35
Encadré 9. Modifications possibles du mode d'utilisation des terres en réaction à une baisse des prix des produits de base	36
Encadré 10. Exemples de mécanismes institutionnels (non gouvernementaux) ...	36
Encadré 11. Ordre chronologique	39
Encadré 12. Définition des termes utilisés dans les stratégies de référence	50
Encadré 13. Quelques exemples des difficultés soulevées par la mise en place de mécanismes d'exclusion	55
Encadré 14. Ajustement de la répartition des revenus entre régions : dotations aux autorités locales.....	75
Encadré annexe 1. Différence de qualité et économies de gamme.....	104
Encadré annexe 2. Matrice de l'habitat naturel	109

MULTIFONCTIONNALITÉ : CONSEQUENCES POUR L'ACTION PUBLIQUE

I. Introduction

Contexte des politiques

Les travaux de l'OCDE sur les politiques agricoles ont longtemps exploré les voies permettant de poursuivre avec efficacité et efficacité un large éventail d'objectifs tout en entraînant un minimum de distorsions économiques à l'échelon national et international. Le principe directeur a été affirmé récemment par les ministres de l'Agriculture des pays de l'OCDE lors de la réunion en mars 1998 au cours de laquelle ils ont élaboré leur vision des secteurs agricole et agro-alimentaire de leur pays sous forme d'objectifs communs.

Ces objectifs communs confirment que le secteur doit :

- Réagir aux signaux du marché,
- Être efficace, durable, viable et innovateur de façon à offrir des occasions d'amélioration du niveau de vie des producteurs,
- S'intégrer davantage au sein du système d'échanges multilatéraux,
- Offrir aux consommateurs l'accès à une offre alimentaire adaptée et fiable qui réponde à leurs préoccupations notamment en termes de sécurité et de qualité,
- Contribuer à une gestion durable des ressources naturelles ainsi qu'à la qualité de l'environnement,
- Contribuer au développement socio-économique des zones rurales notamment en créant des emplois par le biais des caractéristiques multifonctionnelles, dont les politiques doivent être transparentes et
- Contribuer à la sécurité alimentaire au niveau national et international.

Les Ministres ont en outre affirmé que les politiques agroalimentaires devront renforcer les complémentarités intrinsèques entre les objectifs communs et s'assurer que les préoccupations en termes de sécurité des aliments, de sécurité alimentaire, de protection de l'environnement et de viabilité des zones rurales sont traitées de manière efficiente en termes de coûts, pour maximiser les profits et éviter que la production et les échanges ne soient faussés.

C'est la poursuite de ces complémentarités entre objectifs communs qui a inspiré l'analyse des politiques agricoles et commerciales entreprises et notamment les travaux sur la multifonctionnalité. Les pays Membres de l'OCDE se sont engagés à réduire le soutien agricole national et la protection aux frontières ainsi qu'à se détourner des mesures qui encourageraient l'augmentation de la production d'aliments et de l'utilisation d'intrants pour se concentrer sur des mesures qui faussent moins les marchés et les échanges. Parallèlement, la population, tant urbaine que rurale, a de plus en plus conscience des impacts positifs et négatifs de l'agriculture au-delà de la production des produits de base ; les pouvoirs publics tentent de faire correspondre la production de produits autres que les produits de base à la demande de la société en termes de quantité, qualité et composition.

Certains pays Membres demeurent cependant préoccupés par le fait que la réduction du soutien lié à la production et la libéralisation des échanges puissent, en diminuant la production alimentaire, induire une baisse de la production de produits conjoints, pour lesquels n'existe aucun marché, en dessous du niveau souhaité par la société. A l'inverse, certains partenaires des échanges craignent que ces pays tentent de sauvegarder leur production de produits autres que les produits de base en continuant de protéger leurs marchés alimentaires internes ou en encourageant ces productions par des mesures qui mèneraient à une augmentation de leur production alimentaire.

Ce contexte des politiques explique bon nombre de choix analytiques du concept de multifonctionnalité. Trois questions distinctes mais liées se posent. La première concerne les relations de production existant entre les produits conjoints produits par l'agriculture et leurs caractéristiques d'externalités et de biens publics. Ce travail a conduit à l'élaboration d'un cadre analytique accepté par tous les pays Membres de l'OCDE, qui a fait l'objet d'une publication (*Multifonctionnalité : élaboration d'un cadre analytique*, OCDE 2001a). La deuxième porte sur la problématique de l'évaluation. Un atelier consacré à l'évaluation de la demande s'est tenu en juin 2000 sous les auspices du ministère américain de l'Agriculture, de la

direction de l'environnement, du Service du développement territorial et de la direction de l'agriculture, de l'alimentation et des pêcheries de l'OCDE (*Valuing rural amenities*, OCDE, 2000a). Un autre atelier, organisé par l'OCDE en juillet 2001, a rassemblé les données disponibles et les résultats de recherche en vue de tester l'applicabilité du cadre analytique et d'identifier les domaines nécessitant des efforts complémentaires de recherche et de collecte des données¹. Le présent rapport, qui se fonde sur les travaux effectués à ce jour, est consacré au troisième volet des travaux sur la multifonctionnalité, à savoir les conséquences pour l'action publique.

Il existe de fortes complémentarités entre les travaux sur la multifonctionnalité et d'autres travaux menés par la direction de l'agriculture (sur l'agriculture durable, la politique agroenvironnementale, les indicateurs agro-environnementaux, l'ajustement structurel, le revenu des ménages agricoles, la gestion des risques en matière de revenu, l'utilisation des terres, la matrice d'évaluation des politiques, le découplage et les échanges) et par d'autres sections de l'Organisation, notamment le Service du développement territorial (travaux sur les aménités et sur les indicateurs ruraux) et la direction de l'environnement (travaux sur la biodiversité). Il existe également des liens avec les activités horizontales de l'OCDE sur le développement durable. Les travaux sur la multifonctionnalité s'appuient sur ces efforts tout en essayant d'étudier les produits de base et autres produits de l'agriculture dans un cadre synthétique qui reflète la façon dont ces productions sont générées et influent sur les producteurs, les consommateurs et les contribuables.

Du cadre analytique à la conception des mesures

Cette section comporte les concepts de base et la terminologie et résume les principaux éléments du cadre analytique. Il semble primordial d'appréhender ces bases avant de pouvoir analyser les implications en termes de politique, décrites dans le rapport.

Encadré 1. Concepts et terminologie

La multifonctionnalité est-elle propre à l'agriculture ?

La multifonctionnalité n'est ni une propriété ni une exclusivité de l'agriculture mais certaines spécificités s'appliquent à ce secteur. L'utilisation des terres par ce secteur est l'une des caractéristiques importantes. Le secteur est également caractérisé par sa composante biologique et la présence de nombreuses productions secondaires, souhaitées et fortuites, en sus de la production des produits de base. L'existence d'un fort niveau de soutien et de protection constitue probablement un trait important qui, dans certains pays est de plus en plus souvent attribué au besoin de conservation de ces "autres productions".

Comment décrire les produits multiples ?

L'agriculture produit, outre les biens de base agricoles, un certain nombre d'effets positifs et d'effets négatifs. Le terme "produits autres que les produits de base", utilisé tout au long de la présente étude, fait référence à l'ensemble des effets positifs se rattachant à la multifonctionnalité de l'agriculture et comprenant les biens peu (ou pas du tout) produits conjointement, les externalités positives de l'agriculture ainsi que les externalités positives de l'agriculture qui ont été internalisées. Les effets négatifs sont appelés externalités négatives. Le rappel de la terminologie utilisée souligne le fait que la multifonctionnalité ne peut être traitée de manière exhaustive que dans la mesure où les externalités négatives et la production de produits autres que les produits de base sont traitées.

Ce que couvre la multifonctionnalité de l'agriculture

Il n'est guère nécessaire d'établir une liste des multiples productions de produits autres, ni des externalités négatives de l'agriculture bien que des exemples soient fréquemment utilisés dans le texte et dans le cadre analytique pour étayer le propos. L'important est de bien suivre les différentes étapes du cadre analytique afin de pouvoir déterminer quand une intervention des pouvoirs publics est nécessaire, et, le cas échéant, la nature qu'elle doit revêtir. Nul besoin donc d'établir *ex ante* quels effets vont être décrits comme externalités négatives et lesquels seront des produits autres que les produits de base. En revanche, tous les effets de l'agriculture doivent être examinés avec le cadre analytique décrit ci-dessous.

Le cadre analytique (OCDE, 2001a) sert de base aux discussions sur les mesures qui font l'objet de ce rapport. Il comporte trois

éléments : la jointure, la défaillance du marché et les bien d'utilité publique.

La jointure : on commence par examiner si la production d'un produit de base s'accompagne de celle d'un autre produit et, si c'est le cas, s'il est possible de les dissocier. Si la production n'est pas conjointe, les autres produits peuvent être obtenus indépendamment. De même, si la production d'un autre produit peut être séparée de la production d'un produit de base sans coût, l'autre produit peut être fourni indépendamment. Dans ce cas, les objectifs de libéralisation des échanges agricoles et les objectifs concernant d'autres considérations nationales seront indépendants.

Il existe différentes façons d'assouplir ou d'affaiblir les liens entre les produits de base et les autres produits. L'évolution des pratiques et technologies agricoles peut atténuer le caractère conjoint des produits environnementaux et des produits de base. Il existe en outre diverses options non agricoles envisageables pour obtenir des produits autres que ceux de base à moindre coût.

Défaillance du marché : Toutefois, de nombreux autres produits ne peuvent être dissociés de la production des produits de base. Ces produits, qui sont fournis conjointement avec les produits de base, sont par définition des externalités mais ils ne sont pas toujours la cause d'une défaillance du marché. En l'occurrence, il convient d'examiner si ces autres produits rendent le marché inopérant. Dans la négative, le débat sur les politiques commerciales ou nationales n'a plus de raison d'être.

Des exemples de situations où les externalités positives n'entraînent pas de défaillance du marché ont été relevés. Ainsi, l'offre de produits autres que ceux de base par des agriculteurs dont les coûts de production sont inférieurs au prix du marché peut suffire à répondre à la demande. Dans ce cas, il n'y a pas d'inefficacité même si l'avantage de l'externalité n'a pas été pris en compte dans la décision de production de l'exploitant. La prise en compte des externalités négatives pourrait également réduire le risque de défaillance du marché du fait que la diminution de l'offre d'externalité positive peut être contrecarrée par la baisse de l'externalité négative (voir la discussion sur la défaillance du marché à la page 19). Des relations de consommation entre les externalités peuvent affecter la production. L'existence de certaines externalités négatives peut induire une baisse de la demande d'externalités positives, ce qui réduirait le risque de défaillance du marché.

Caractéristiques de bien public : Il existe pourtant des produits autres que ceux de base dont les caractéristiques de productions conjointes et la défaillance du marché ont été établies. Il convient alors de déterminer si des options non gouvernementales peuvent permettre d'atténuer ces défaillances ; en cas de défaillance liée aux externalités, des mesures incitatives doivent être prises pour intégrer les effets sociaux dans les décisions de production. Les analyses effectuées à ce jour montrent que différents types d'incitations sont envisageables en fonction des caractéristiques de biens publics des externalités. Pour certains types de biens publics, les options non gouvernementales peuvent se révéler les plus indiquées. Le cadre d'analyse proposé permet d'identifier les questions susceptibles d'entrer en conflit avec l'objectif de libéralisation des échanges. En résumé, il importe de s'interroger sur les points suivants :

- Existe-t-il, entre les produits de base et les autres produits, un fort degré de jointure ?
- Si c'est le cas, existe-t-il une défaillance du marché associée aux produits autres que les produits de base ?
- Si c'est le cas, les options non gouvernementales (comme la création d'un marché ou la fourniture volontaire²) ont-elles été explorées lors de l'examen de la stratégie la plus efficace ?

Enfin, et seulement si la réponse à toutes ces questions est positive, les interventions les plus efficaces seront définies en fonction de la nature de la production conjointe du côté de l'offre, et par les différentes caractéristiques de bien public des produits autres que ceux de base du côté de la demande. Les différentes options envisageables (production par le gouvernement central, production par le gouvernement local, production tirant avantage des relations de consommation, production par des clubs et production par la communauté) devront être soigneusement étudiées. Les coûts de transaction, coûts administratifs compris, associés aux diverses options devront également être pris en compte. Certaines de ces options pourraient éventuellement nécessiter une intervention très limitée de l'État. Les considérations de stabilité, celles d'équité et les répercussions internationales pourraient aussi entrer en ligne de compte dans les choix opérés.

Depuis que le cadre analytique est établi, on a cherché à déterminer (par le biais de travaux empiriques et par l'atelier sur la multifonctionnalité) la disponibilité et la qualité des données nécessaires à son application. L'essai d'application empirique du cadre a montré

qu'un grand nombre d'informations nécessaires n'est que partiellement ou pas du tout disponible. Ceci a trait à la difficulté inhérente à répondre aux questions dérivées du cadre analytique et du fait de sa nouveauté à ce que peu ou prou d'efforts ont été entrepris à ce jour pour répondre aux questions. La conclusion de cette expérience en est qu'il y avait nécessité de lignes directrices pratiques permettant aux décideurs publics de définir les données requises.

L'objectif de ce rapport, à partir des leçons tirées des travaux empiriques et des ateliers, est de démontrer comment l'on peut identifier des stratégies optimales pour atteindre des objectifs en termes politiques et non de fournir des solutions particulières, prescriptives, applicables à des situations spécifiques. Ceci est dû au fait que les informations et les données requises au développement de stratégies optimales sont uniques et particulières aux conditions d'une région ou d'un pays donnés.

Le présent rapport propose premièrement des lignes directrices pratiques qui s'adressent aux décideurs publics afin de les aider à répondre aux questions sur la jointure, la défaillance du marché et les biens publics. Des choix de mesures optimaux sont ensuite proposés pour un certain nombre de situations plausibles susceptibles de voir le jour. Il est reconnu qu'il ne sera pas toujours possible d'obtenir toutes les informations requises. Dans ces circonstances, des solutions de rechange sont proposées. Enfin, les décideurs publics devront se prononcer sur la cohérence entre les stratégies les plus efficaces et leurs autres préoccupations en termes d'équité, de stabilité et de répercussions internationales. La structure du rapport suit cette trame.

Les facteurs suivants ont émergé comme des éléments critiques pour la détermination de politiques optimales, c'est-à-dire comme les domaines dans lesquels les décideurs publics devront concentrer leurs efforts lors de la collecte de données et des informations nécessaires à l'application du cadre analytique :

- Le choix de l'unité de base de l'enquête est primordial pour l'analyse de la jointure et des caractéristiques de bien public, car la plupart des paramètres sont probablement particuliers à une région ou à un site.
- Les externalités négatives et les produits autres que les produits de base doivent être pris en considération simultanément.
- Pour analyser la jointure, le facteur le plus important si l'on veut pouvoir trouver le fournisseur de produit autre que le produit de base le plus efficace est l'identification de l'origine

de la jointure. La notion d'économies de gamme est proposée dans un essai de traduction du degré de jointure en un outil utilisable par les décideurs publics. Pour juger si une intervention des pouvoirs publics est adéquate, il est essentiel d'analyser si le lien est un lien direct avec l'intensité de production ou pas et notamment si les politiques ciblées ou découplées sont réellement optimales.

- La répartition géographique des produits autres que les produits de base détermine l'exactitude de la mise en œuvre des politiques.
- La quantification de la demande, bien que difficile à établir, devra être tentée car elle est essentielle pour déterminer si la perte ou gain de bien-être consécutifs à une variation de prix du produit. Comment introduire ces questions qui pourraient s'avérer irréversibles est un défi en soi.
- Identifier les caractéristiques d'un bien public (pur ou local) revêt une certaine importance dans le contexte politique notamment parce que cela détermine l'entité qui devrait financer la fourniture de produits autres que les produits de base.
- Les coûts de transaction doivent être pris en considération lorsque différentes options politiques sont comparées si les différences entre ces coûts sont susceptibles d'être conséquentes.

Bien que ce rapport ne présente principalement que des lignes directrices et des cadres visant à aider les décideurs publics dans la détermination de stratégies optimales, certaines conséquences de ces mesures sont également présentées. Ces effets découlent du cadre analytique et des travaux empiriques. Elles sont présentées dans ce rapport afin de servir de guide de référence et ne se posent pas en solutions prescriptives.

II. Structure et principe sous-jacent

Le rapport se conforme strictement à la structure et au contenu proposés et acceptés lors de la réunion du Groupe de travail des politiques et des marchés agricoles en novembre 2001.

(1) Opérationnalisation du cadre analytique – Orientation des décideurs publics vers les stratégies optimales : ce rapport propose en premier lieu une série de questions ou de lignes directrices destinées

à opérationnaliser les concepts inhérents au cadre analytique. Plus spécifiquement, il propose des méthodes concrètes pour permettre aux décideurs publics d'obtenir l'information dont ils ont besoin concernant la jointure (économies de gamme), la défaillance du marché et les biens publics. Il s'agit là des éléments clés nécessaires à la définition des meilleures stratégies. Le degré de jointure détermine le producteur le plus efficace de produits autres que les produits de base. L'existence ou l'absence d'une défaillance du marché permet de déterminer la nécessité d'une intervention pour soutenir la production efficace de ces produits. Enfin, la nature et le degré des caractéristiques de biens publics de ces produits sont déterminantes pour l'attribution des responsabilités de mise en œuvre et de financement des interventions.

Il est d'une importance critique que les externalités découlant de la production agricole soient intégrées à ce processus. Dans le cas contraire, les décideurs publics se verraient proposer des solutions en deçà de l'optimum.

D'emblée, il est établi que la collecte de l'information nécessaire pour répondre aux questions proposées peut s'avérer difficile. C'est pourquoi – et c'est là un principe important – des mécanismes de marchés tels que les enchères ou les appels d'offres devront être utilisés chaque fois que cela est possible pour identifier l'information nécessaire. Par exemple, un système de ce type peut mettre en évidence l'existence d'économies de gamme dès lors qu'il existe des moyens non agricoles de fournir un produit autre qu'un produit de base. Plus spécifiquement, ce système d'appel d'offres pourrait être conçu de façon à permettre aux agriculteurs, mais aussi aux fournisseurs non agricoles (potentiels) de produits autres que ceux de base, de soumettre des offres (se référer à l'encadré 5 pour un traitement plus détaillé de ce point).

Cependant, il convient de noter que les mécanismes de marché ne fonctionnent pas toujours de façon satisfaisante en présence de distorsions induites par les politiques de soutien à l'agriculture. Ainsi, les prix offerts par les agriculteurs pourraient s'avérer plus bas qu'en l'absence de soutien. Dans ce cas, les décideurs publics ont besoin d'information concernant la jointure sous-jacente. Certaines sections de ce rapport mettent l'accent sur les techniques destinées à assister les décideurs dans la collecte de l'information requise, afin de tenir compte de l'omniprésence des mesures de soutien et de protection brouillant la valeur réelle de bon nombre des paramètres étudiés.

(2) Moyens d'action de référence en termes d'efficience : sur la base de l'information collectée, cette section entend dégager les stratégies économiquement les plus efficaces³. Plus spécifiquement, le rapport présente un tableau exposant les meilleures stratégies en tenant compte des différents degrés de jointure, de défaillance du marché et de caractère de bien public. Il aborde ensuite les coûts de transaction et propose quelques lignes directrices en vue de déterminer si ces derniers sont susceptibles d'affecter les choix publics.

(3) Conséquences de la carence en information : dans les précédentes parties du rapport, la discussion part du principe que l'information requise est accessible et que les décideurs publics sont ainsi en mesure de prendre les décisions optimales. Or, cette information n'est pas toujours disponible, en particulier celle concernant l'évaluation de la demande et la prévision des effets d'un changement de politique sur la production de produits autres que les produits de base. C'est pourquoi des stratégies pour le traitement des lacunes d'information sont également présentées.

(4) Équité, stabilité et répercussions internationales : au-delà des préoccupations concernant la seule efficience, discutées précédemment, le rapport aborde ensuite la complexité que confère au processus de décision l'intégration de questions relatives à l'équité, à la stabilité et aux répercussions internationales. Enfin, les principales conclusions des travaux effectués à ce jour sont résumées et des implications préliminaires pour l'adoption de politiques appropriées sont avancées.

III. Opérationnalisation du cadre analytique

Trois questions : jointure, défaillance du marché et biens publics

L'approche adoptée consiste à définir, pour chaque thème (jointure, défaillance du marché, biens publics), un ensemble de sous-questions et/ou de lignes directrices. Ces questions sont spécifiques à chaque produit concerné, reflétant ses caractéristiques propres. Si seul un produit est examiné, les réponses obtenues au moyen de cette approche peuvent alors orienter les décideurs dans leur choix de la stratégie la plus efficace.

En revanche, si l'analyse concerne plusieurs produits autres que les produits de base et externalités négatives, ceux-ci doivent être examinés simultanément. Cette règle s'applique à la fois à la jointure de production et à la défaillance du marché. Par exemple, l'existence d'économies de gamme ne peut être examinée que si le coût de la dissociation de tous les produits autres est pris en compte. De même, la

présence d'une défaillance du marché ne peut être décelée qu'en intégrant dans l'analyse la totalité des produits autres et des externalités négatives, ainsi que leurs interrelations.

Encadré 2. Conséquences générales de l'analyse coûts-avantages standard pour les projets d'investissement

En dépit des disparités existant entre les pays qui les emploient ou les secteurs auxquels elles s'appliquent, les méthodes d'analyse coûts-avantages partagent un handicap commun, à savoir la difficulté d'obtention des informations. Il n'en demeure pas moins que les projets d'investissement, même dans les pays en développement où il est particulièrement difficile d'obtenir cette information, sont rarement lancés sans que soit menée une analyse coûts-avantages. A défaut de données utiles, on recourt très souvent à des indicateurs indirects.

Certes, il faut établir des hypothèses solides et, au final, la précision des données peut être mise en question, mais ce qui ressort avant tout, c'est que cet exercice est indispensable à une prise de décision rationnelle. Malgré certaines incertitudes fondamentales (par exemple : évaluation de la demande de biens publics, complexité des relations entre les produits de base et les autres produits), l'application du cadre analytique aux choix publics en matière de multifonctionnalité permet d'aboutir à une conclusion analogue. De fait, les sous-questions proposées dans ce rapport supposent, dans la mesure du possible, le même degré d'applicabilité que les méthodologies appliquées pour les projets d'investissement. Or, comme dans de nombreux pays, le soutien public à l'agriculture entraîne des dépenses très supérieures à n'importe quel projet d'investissement, il n'existe aucune raison valable de supprimer l'exercice "d'évaluation des moyens d'action envisageables" qui est au cœur du cadre d'analyse.

La collecte de l'information nécessaire à l'application du cadre analytique requiert des ressources considérables et n'aboutira pas toujours à des solutions clairement définies. Néanmoins, ce processus ne doit pas être négligé. Généralement, tout projet d'investissement implique une analyse coûts-avantages. Les décisions concernant la fourniture de produits autres que les produits de base doivent être soumises au même processus, car les implications en termes de coûts pour la société sont aussi importantes que pour les projets d'investissement (encadré 2). Le processus proprement dit est important, car il offre aux décideurs publics la possibilité de concevoir et d'élaborer diverses stratégies d'action. Ce processus peut également s'avérer un outil utile pour la communication entre les décideurs et les autres acteurs sur les stratégies d'action les mieux adaptées.

Élaboration du cadre d'analyse

L'échelle d'investigation appropriée

La plupart des paramètres nécessaires pour répondre aux questions, tels que le coût de production des produits de base, le coût de dissociation entre les produits de base et les produits autres et la demande de produits autres ou de réduction du niveau des externalités négatives, sont spécifiques aux différentes régions. La réponse des agriculteurs aux variations de prix des produits de base est elle aussi largement fonction des spécificités régionales ou d'intrants propres à chaque exploitation. Ainsi, plus l'unité considérée sera petite, plus les résultats seront précis. D'un autre côté, la disponibilité des données peut constituer une contrainte majeure. Il convient de rechercher un équilibre entre précision et disponibilité des données recherchées. Une approche pratique consiste à utiliser les données disponibles au niveau le plus détaillé ou au micro-niveau auquel elles sont collectées dans chaque pays. Ce niveau de collecte peut varier : il peut s'agir de la préfecture ou du département, ou encore, dans certains cas, de l'entreprise agricole ou du ménage.

Une analyse à l'échelle locale n'est pas forcément appropriée lorsque la demande de produits autres que les produits de base n'est pas spécifique à la région. Ce peut être le cas pour la sécurité des approvisionnements alimentaires ou pour la préservation du paysage agricole en général, même si les paramètres caractérisant les coûts de production demeurent locaux. Des solutions pratiques à ce problème seront proposées dans les sections suivantes.

Leçons tirées des travaux empiriques

Dans la conception des sous-questions, il est essentiel de se baser sur l'expérience tirée des travaux empiriques sur la multifonctionnalité, car ceux-ci constituent la première tentative systématique de réponse aux questions posées.

Parmi les éléments dégagés par les travaux empiriques, l'un des plus importants et des plus pertinents du point de vue de l'action publique réside dans le fait que la plupart des produits autres, en particulier ceux liés à l'utilisation des terres, peuvent être liés à l'existence d'une certaine production de produits de base sans être directement liés au volume de production (c'est-à-dire à l'intensité de production par hectare au niveau de l'exploitation agricole). Ces observations peuvent avoir des implications extrêmement importantes pour l'action publique. Si un produit autre qu'un produit de base ne

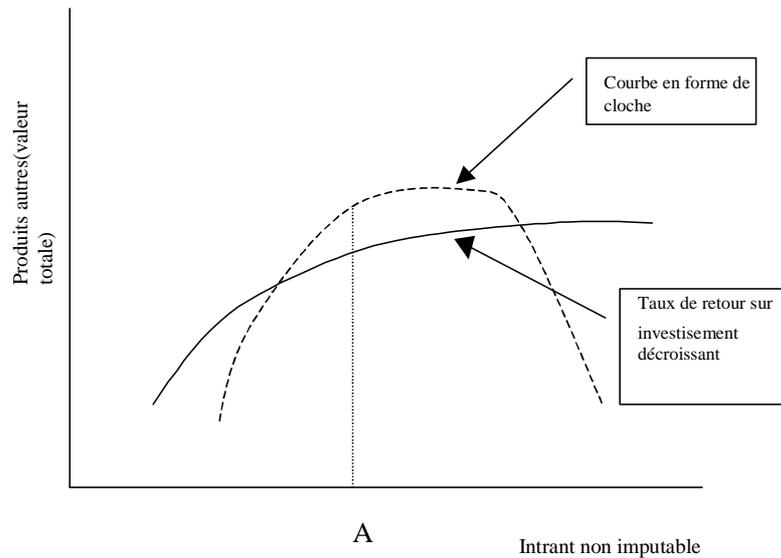
dépend pas de l'intensité de production, mais est lié à l'existence d'une certaine quantité de produits de base, une politique encourageant l'intensité de production n'aura aucun effet sur la fourniture de cet autre produit⁴.

On peut expliquer cette observation sur l'intensité de la production par le fait que certains autres produits dépendent d'intrants *fixes* non imputables (c'est-à-dire que les autres produits et les produits de base partagent les mêmes intrants fixes). Il existe par exemple une relation entre la capacité à contrôler les inondations et la production de riz, dans la mesure où l'entretien des digues, parties intégrantes des rizières, dans le cadre du processus de production contribue également au maintien de la maîtrise des inondations. Cependant, ces activités d'entretien n'influencent pas sur l'intensité de la riziculture, c'est-à-dire qu'elles sont nécessaires à toute production de riz, indépendamment de l'intensité de production au-delà de ce niveau de l'exploitation agricole

On peut aussi considérer que certains produits autres que les produits de base dépendent d'intrants *variables* non imputables, mais que ces relations s'expriment sous la forme d'une courbe gaussienne impliquant un "taux de rendement décroissant". Autrement dit, la production de produits autres augmente tout d'abord sous l'effet de l'accroissement de l'utilisation de l'intrant non imputable, puis elle stagne, même si l'utilisation de l'intrant non imputable continue de croître, et enfin, au-delà d'un certain seuil, elle commence à décroître. On voit par exemple sur le schéma 1 qu'au-delà du point A⁵, il n'y a aucune corrélation (ou qu'il pourrait y avoir une corrélation négative) entre les produits autres et l'intensité de production.

Dans ces situations, notre priorité sera d'identifier le niveau minimum de production agricole auquel la quantité de l'intrant (ou des intrants non imputable(s) utilisé(s) est suffisante pour assurer la production des produits autres que les produits de base. Au-delà de ce niveau, il n'existe aucune corrélation. Toutefois, si l'intensité de production est inférieure à ce niveau, il y a jointure de production indirecte tant que ce niveau minimum n'est pas atteint. On peut rencontrer une autre exception, qui se produit lorsqu'il existe une corrélation entre un produit autre et un intrant variable non imputable, mais ne s'accompagnant pas de "rendements décroissants".

Schéma 1. Illustration des relations entre produits autres que les produits de base et intrants variables non imputables



Lorsque l'on cherche à déterminer quelle est la politique optimale, même dans les cas de jointure indirecte, c'est sur la relation entre l'intrant et le produit autre que le produit de base qu'il faut se focaliser, et non sur celle existant entre la production de produits de base et le produit autre. En effet, le premier type de relation ne sera pas identique au second. En d'autres termes, cibler le niveau de production de produits de base ne permettra pas nécessairement, même dans ces cas, d'obtenir la quantité ou la qualité de produits autres souhaitée. Prenons par exemple le cas d'une incitation par les prix à produire du lait, dont l'objectif est de préserver un paysage pastoral avec des vaches au pâturage : cette mesure peut conduire à une dégradation du paysage si les éleveurs optent pour un système intensif de production laitière en parc d'engraissement (cas illustré au schéma 2).

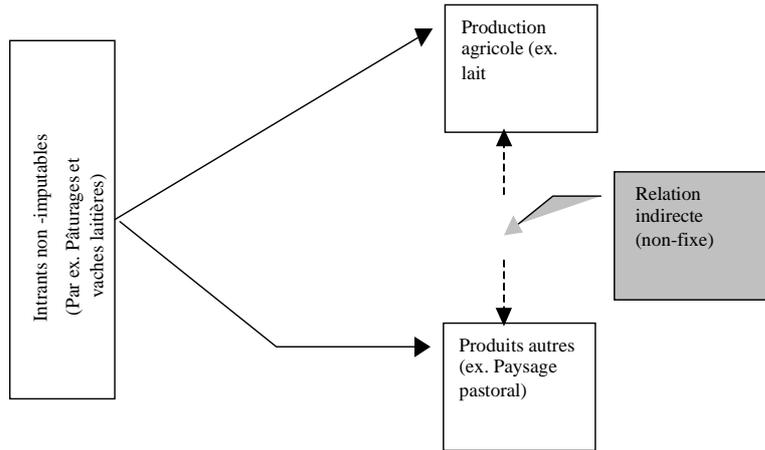
La recommandation de cibler l'intrant non imputable ne sera pas valable s'il existe une relation fixe (réciproque) entre l'intrant et la production. Dans l'exemple donné plus haut, la solution efficiente consisterait à cibler le lait en tant que tel lorsqu'il y a une relation fixe entre les effectifs de vaches à l'herbe et la production laitière, ce qui n'est généralement pas le cas car les éleveurs disposent le plus souvent d'un large choix de combinaisons possibles de facteurs pour obtenir

une production donnée. Le degré de liberté des choix dépend du produit, du niveau de production, de l'échelle et de la structure, des conditions physiques et de l'environnement, de la technologie dont disposent les agriculteurs ainsi que des réglementations qui régissent leurs pratiques, etc. Notons également que le développement des technologies peut modifier (élargir) les possibilités de substitution technique d'intrants. Les décideurs politiques devraient prendre ces aspects dynamiques en considération (se reporter à l'encadré 3 où figurent des exemples de relations entre produits autres que les produits de base et intrants non imputables).

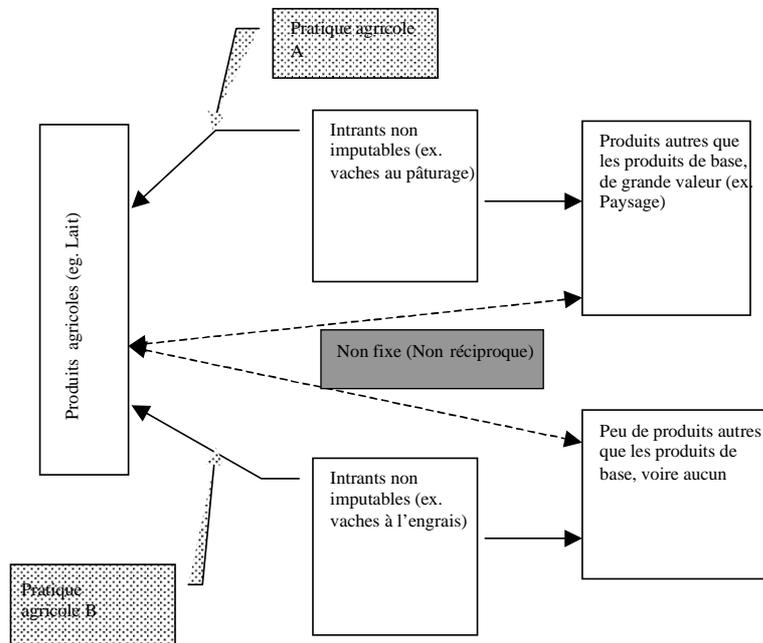
Enfin, l'existence ou pas d'une corrélation directe entre un produit autre qu'un produit de base et le niveau de production, par exemple, dans le cas de la sécurité des approvisionnements alimentaires nécessite d'être examinée avec attention, selon les propositions mentionnées à la section 3 du chapitre III ainsi qu'à l'annexe 3, qui passent en revue divers facteurs, notamment les différences de niveau de risques entre les options d'offre (production intérieure, stockage et importations). Ainsi, Romstad *et al.* (2000), par exemple, représentent aussi la relation entre sécurité des approvisionnements alimentaires et l'intensité de production sous la forme d'une courbe en cloche, ce qui implique que la sécurité alimentaire augmente avec le niveau de production jusqu'à un certain point au-delà duquel elle peut effectivement se dégrader par exemple par suite de la dégradation de la qualité des sols.

Schéma 2. Illustration des relations indirectes entre produits autres que les produits de base et production agricole

<Les liens avec des intrants non imputables peuvent créer des corrélations « indirectes » entre produits autres et productions agricoles>



<Ces corrélations indirectes ne sont cependant pas « fixes » car elles sont fonction des pratiques agricoles>



Encadré 3. Illustration des types de relations entre produits autres que les produits de base et intrants non imputables

Comme on l'a vu dans le corps du texte, il existe trois types de jointures entre produits autres et intrants non imputables : celles liées à des intrants fixes non imputables, celles liées à des intrants variables non imputables s'accompagnant de taux de rendement décroissants, et celles liées à des intrants variables non imputables ne s'accompagnant pas de taux de rendement décroissants. Certes, établir une classification est une démarche empirique et dépend de nombreux facteurs, mais une caractérisation générale pourrait aider les décideurs publics à appréhender la nature de cette problématique. Une véritable classification ne pourra toutefois voir le jour que lorsque des réponses aux sous-questions présentées dans la section suivante auront été apportées.

Exemples de biens publics	Facteurs non imputables utilisés conjointement et non liés à l'intensité de la production	Facteurs non imputables utilisés conjointement et liés à l'intensité de production
1. Liés aux intrants fixes		
Protection contre les inondations	Terres	Entretien des digues (utilisation de main-d'oeuvre et de machines)
Réglementation de l'offre d'eau	Terres	Utilisation d'eau d'irrigation
2. Liés aux intrants variables avec taux de rendement décroissants		
Paysage pastoral avec des vaches au pâturage	Terres	Entretien des pâturages et des vaches Entretien des vaches <i>Le nombre de vaches peut être lié à la qualité du paysage. Cependant, tant qu'il est au-dessus d'un certain "niveau seuil", la qualité du paysage recherchée peut être garantie. Au-delà d'un certain nombre, la qualité du paysage peut se détériorer.</i>
Paysage de blé en plein champ	Terres	Entretien des plans de blé <i>Le nombre de plans par unité de superficie (c'est-à-dire la densité) peut être lié à la valeur du paysage. En pratique, cependant, la relation de causalité entre densité et son effet sur la valeur du paysage n'est pas prouvée.</i>
3. Liés aux intrants variables sans taux de rendements décroissants		
Effets positifs de l'emploi agricole dans les zones reculées		Emploi <i>Il pourrait y avoir une corrélation entre l'emploi agricole et l'impact positif dans le cas du travail agricole dans les zones reculées.</i>

En outre, il existe probablement un seuil de production à partir duquel les améliorations dues à l'augmentation de la production en termes de sécurité des approvisionnements s'estompent ou cessent. D'où l'idée que la sécurité alimentaire à long terme a peut-être davantage à voir avec la capacité de production (quantité du facteur terre et d'autres intrants effectivement disponibles) qu'avec le niveau effectif de la production. Si cela s'avère, alors la capacité de production pourrait être maintenue, y compris une production nulle ou faible selon la faisabilité et les coûts relatifs des diverses options. La nature et le degré de jointure dépendent, dans tous les cas, de nombreux facteurs dont la nature des risques potentiels. Ceux-ci devront être soigneusement analysés en suivant les lignes directrices proposées plus loin dans ce texte.

Nombre d'externalités négatives sont liées à l'utilisation d'intrants même si le degré et la nature des liens diffère selon les produits, les pratiques agricoles, le niveau de production ainsi que les conditions physiques. Il existe ainsi une grande quantité de faits disponibles sur les effets négatifs de l'utilisation de pesticides sur la biodiversité (OCDE, 2001j). La pollution de l'eau due aux fertilisants est constatée dans la plupart des rapports par pays entrepris pour les travaux empiriques (Abler 2001). L'irrigation peut conduire à augmenter la salinité des sols, à la saturation en eau et à la dégradation des écosystèmes hydriques. Outre ces externalités négatives liées aux intrants, l'agriculture peut également avoir des effets néfastes sur l'environnement naturel lorsque des terres sont transformées en terres agricoles.

Concernant la demande, certains enseignements peuvent être tirés des travaux empiriques⁶. Premièrement, même si les évaluations ne sont pas toujours fiables, il serait judicieux de chercher à quantifier la demande, en particulier si certaines méthodologies sont déjà utilisées pour l'élaboration de politiques dans un pays (se reporter au tableau 1 ci-dessous récapitulant les principales méthodes mises au point). Par exemple, la méthode d'évaluation du coût de remplacement est utilisée dans de nombreux pays pour certains biens dont on présume qu'ils seront produits quoi qu'il advienne (par exemple, la protection contre les inondations). La MEC⁷ est également souvent utilisée pour évaluer la demande, en particulier celle de biens à caractère local. Les méthodes d'analyse conjointe, qui ont récemment été appliquées à de nombreux aspects des politiques d'environnement, pourraient permettre de déterminer la meilleure solution parmi différentes combinaisons de coûts et d'avantages. Il pourrait s'agir là d'un puissant outil d'analyse, en particulier lorsque de nombreux produits autres et externalités

négatives doivent être pris en compte simultanément. Deuxièmement, complétée d'autres informations, l'évaluation de la demande peut fournir aux décideurs publics des données suffisamment fiables pour orienter leurs choix. Par exemple, la crédibilité des résultats d'une étude MEC pour un site paysager sera confirmée si les contributions volontaires pour préserver le paysage coïncident plus ou moins avec les résultats de la MEC. Troisièmement, l'information fournie aux personnes interrogées constitue souvent un facteur essentiel dans la conception des méthodes d'évaluation et, si elle est correctement choisie, elle peut contribuer à éviter d'éventuels biais. La sélection de l'échelle d'investigation appropriée s'avère également importante dans ce contexte, car cette échelle fournit aux personnes interrogées et aux décideurs publics une information détaillée sur les éléments qu'ils souhaitent évaluer.

Tableau 1. Classification des techniques d'évaluation de la demande

	Indirectes	Directes
	Méthodes fondées sur les préférences individuelles	
Préférences révélées	Approche par la fonction de production des ménages : Méthode des coûts de déplacement Coûts de prévention Prix hédonistes	Marchés fictifs Prix du marché Coût de remplacement
Préférences énoncées	Classement contingent Expression des choix Analyse conjointe	Évaluation contingente
	Méthodes fondées sur les préférences des décideurs/experts/groupes d'intérêt	
Préférences révélées	Évaluation implicite	Analyse multi-critères (AMC)
Préférences énoncées	Méthode Delphi	

Note : Extrait de Navrud in OECD (2000), *Valuing Rural Amenities*, Paris.

Présence d'économies de gamme et d'une défaillance du marché

Économies de gamme

Il y a économies de gamme lorsque la production conjointe de plusieurs biens par une même entreprise s'avère moins coûteuse que leur production séparée par plusieurs entreprises distinctes. Le concept d'économies de gamme n'est donc pertinent que s'il existe une possibilité de production séparée. Si la production séparée est physiquement impossible, les biens ne peuvent être produits que conjointement.

Si la production séparée est physiquement possible, les coûts doivent être comparés à ceux de la production conjointe pour déterminer s'il existe des économies de gamme. Dans le contexte de la multifonctionnalité, la comparaison doit s'opérer entre les coûts de la production conjointe par l'activité agricole (c'est-à-dire le coût de production d'un produit de base) et les coûts qui seraient supportés si le produit de base était importé et que les produits autres que les produits de base étaient fournis par des mesures dissociées⁸ de la production intérieure de produits de base (c'est-à-dire la somme du coût des importations [le prix international] et du coût de dissociation)⁹. Si la dissociation de la production de biens autres que les produits de base induit une production de qualité inférieure (comme un paysage avec ou sans production de produits de base), cette caractéristique-là doit aussi être comptabilisée (voir l'annexe 2 pour de plus amples détails sur la question).

Les économies de gamme constituent un concept important, permettant de convertir le degré de jointure en un indicateur applicable au choix d'une politique. S'il existe des économies de gamme, la production intérieure constitue le moyen d'approvisionnement le plus efficace à la fois pour les produits de base et les produits autres. Dans le cas contraire, la fourniture de produits de base par les importations et des produits autres par des mesures dissociées est plus efficace. Bien entendu, les implications en termes d'action sont alors très différentes. Ce point est examiné en détail au chapitre IV. La procédure pour déterminer l'existence d'économies de gamme est décrite par le schéma 1, annexe 1.

Les économies de gamme identifiées dans une situation hypothétique donnée n'existent pas forcément dans d'autres situations, et *vice versa*. C'est le cas, en particulier, des prix internationaux. De plus, les politiques mises en place peuvent elles-mêmes influencer les coûts d'opportunité ou les prix virtuels utilisés. A titre d'exemple, une réduction des droits de douane opérée par un pays importateur pourra (tout au moins à court terme) provoquer une hausse du prix international du produit de base en question, et la même chose vaudra dans le cas d'une réduction des subventions à l'exportation décidée par un pays exportateur (on trouvera un examen plus détaillé de cette question dans OCDE (2001a), annexe 7). Un changement technologique peut également influencer sur les coûts de production. En réalité, les variations des prix internationaux dont il est question ici ne peuvent se produire que lorsque le pays modifiant sa politique est important¹⁰ (si plusieurs pays entreprennent des actions similaires simultanément). Ces facteurs peuvent être intégrés dans l'évaluation

des économies de gamme par une simple analyse de sensibilité à des gammes de prix plausibles (encadré 4). Ces considérations s'appliquent également à l'évaluation de la défaillance du marché. Nous reviendrons sur ces questions plus loin dans la partie consacrée aux problèmes liés à l'information.

Encadré 4. Notes techniques sur l'application de l'analyse de sensibilité aux prix internationaux

Avant de passer à la phase d'application de l'analyse de sensibilité proprement dite, il faut tout d'abord estimer les gammes de prix plausibles.

Comment les politiques internes d'un pays peuvent-elles influencer sur les prix internationaux ?

Dans une analyse coûts-avantages classique de projets d'investissement, on fait généralement l'hypothèse que les prix ne seront pas modifiés par la mise en œuvre du projet. En d'autres termes, on suppose que le poids des projets est faible par rapport à celui de l'ensemble de l'économie. Dans le cas de la multifonctionnalité, les politiques visant les externalités positives et négatives peuvent cependant avoir des effets sur les prix internationaux s'il s'agit d'un "grand" pays. On peut donc imaginer une situation où un pays ouvre ses frontières aux importations et provoque ainsi une hausse des prix mondiaux. On peut alors voir apparaître des économies de gamme là où l'on n'en avait pas observé avant. De façon plus générale, il s'ensuit que si la variation du prix international susceptible de se produire par suite d'une réforme est significativement sous-estimée ou surestimée, les décisions publiques prises seront mauvaises. Il est donc d'autant plus important de chercher à estimer les fourchettes probables des variations des prix internationaux dans le cas d'un "grand" pays en faisant appel aux modèles et techniques existants.

Comment les politiques d'autres pays peuvent-elles avoir des effets sur les prix internationaux ?

Les efforts réalisés par d'autres "grands" pays pour réformer leurs politiques en accroissant leurs importations, en réduisant leurs subventions à l'exportation ou en internalisant les externalités négatives peuvent également modifier les prix internationaux et, en conséquence, influencer sur l'évaluation des économies de gamme d'un pays tiers. Là encore, une analyse de sensibilité classique devrait permettre de prendre en compte ces possibilités.

(voir page suivante)

Taux de change

De la même manière, les fluctuations des taux de change peuvent modifier les prix internationaux, avec pour conséquence une évaluation différente de l'existence ou de l'absence d'économies de gamme ou de défaillance du marché. Compte tenu de la difficulté de prévoir les fluctuations des taux de change, il s'agit là d'une situation classique dans laquelle l'analyse de sensibilité se révèle particulièrement utile à l'établissement de gammes plausibles.

S'il apparaît possible d'utiliser des mécanismes de marché pour déterminer le fournisseur le plus efficace (c'est-à-dire examiner l'existence ou l'absence d'économies de gamme – encadré 5), le processus décrit dans cette section n'a plus lieu d'être. Néanmoins, une analyse du coût de dissociation demeure utile car elle aide le décideur à concevoir des mécanismes garantissant l'efficacité du processus d'appel d'offres, par exemple en plafonnant les paiements déterminés par les coûts de dissociation.

Encadré 5. Les enchères : une solution pour déterminer le fournisseur de produits autres que les produits de base le plus efficient

Supposons que les surfaces agricoles d'une région produisent à la fois un produit de base et un autre produit en utilisant un intrant non imputable (par exemple : un paysage pastoral, étant entendu que pour illustrer cet exemple, on néglige l'influence, dans un sens ou dans un autre, de la présence d'animaux sur la valeur du paysage). Supposons par ailleurs que le prix intérieur du produit de base est égal au prix international ou voisin de celui-ci. On peut ensuite organiser des enchères où l'on demande aux soumissionnaires d'indiquer le prix qu'ils offrent pour la fourniture de cet autre produit. Si les soumissionnaires potentiels sont suffisamment nombreux, les agriculteurs de la région demanderont l'option la moins coûteuse, soit le montant qu'implique le maintien du système de production agricole actuel (c'est-à-dire la différence entre leur coût de production et le prix du marché), soit le coût de la fourniture du seul intrant non imputable (c'est-à-dire l'entretien des pâturages et des haies). Dans le premier cas, il s'agit du coût d'opportunité de la production locale, et dans le second, du coût de dissociation, sachant que tous deux sont nécessaires pour déterminer les économies de gamme. Les soumissionnaires n'appartenant pas au monde agricole feront aussi leurs offres : par exemple, entretenir les pâturages et les haies, ou procurer un paysage similaire en convertissant en prairies des terrains abandonnés alentour.

Ces mécanismes ne fonctionneront pas bien s'il existe un soutien à l'agriculture et/ou si le nombre potentiel de soumissionnaires non agricoles n'est pas suffisamment élevé, car alors, les agriculteurs pourraient ne pas révéler leurs véritables coûts. Si les droits de propriété impliquent que l'accès aux terres en question nécessite l'autorisation des propriétaires, il est probable que l'offre des agriculteurs (lorsqu'ils sont propriétaires des terres agricoles) sera stratégique (par exemple, en imposant des conditions d'accès aux autres). En outre les coûts de transaction liés à la conception et à la mise en place de ces mécanismes, y compris les coûts liés à la coordination des exploitations agricoles adjacentes, devront également être pris en compte.

En dépit de ces inconvénients, il serait judicieux d'avoir recours le plus possible à ces mécanismes, ou à des mécanismes analogues, afin d'éviter aux décideurs publics une des incertitudes liées à l'obtention d'informations (voir au chapitre V la discussion relative au déficit d'informations).

Défaillance du marché

La défaillance du marché liée aux externalités peut être due à la sous-production d'une externalité positive ou à la surproduction d'une externalité négative. Ceci arrive dans le cas où les producteurs n'ont pas été en mesure d'internaliser la valeur de l'externalité. Cependant, si la production est supérieure au niveau d'équilibre du marché parce que l'offre est gonflée par du soutien, le niveau courant de la production peut être supérieur à l'optimum social. Dans ce cas, une chute de la production ne causera pas forcément une défaillance du marché tant que le niveau de production reste supérieur à l'optimum social. Ceci ne se vérifie que dans le cas des externalités positives. Lorsque seules des externalités négatives sont observées, une baisse de la production jusqu'à l'équilibre du marché engendrera toujours une augmentation du bien-être. En fait, même à l'équilibre de marché, une surproduction du produit de base peut être observée. Plus précisément, dans le cadre des travaux sur la multifonctionnalité, on considère qu'il y a défaillance du marché lorsque l'évolution des politiques entraîne une perte nette de bien-être (OCDE, 2001a). Le contexte est ici celui d'une réforme de la politique agricole entraînant une baisse des prix à la production des produits de base et une augmentation des importations. Dans cette situation, les gains proviennent de l'économie de coûts de production résultant de l'élimination d'exploitations agricoles à coûts élevés, du meilleur niveau de satisfaction des consommateurs en raison de la hausse de la consommation et de la diminution des externalités négatives. Les pertes sont liées à la baisse de la production de produits autres que les produits de base. L'existence d'économies de gamme

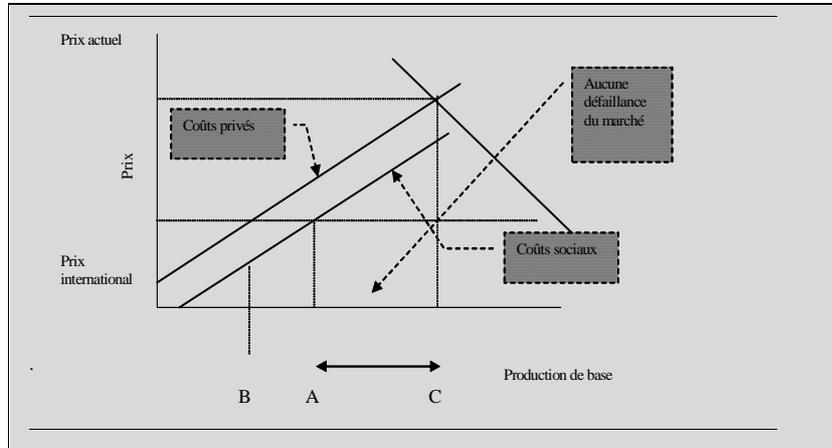
n'implique donc pas forcément l'existence d'une défaillance du marché, ni l'apparition d'une telle défaillance en conséquence de la réforme.

Encadré 6. Qu'entend-on par défaillance du marché ?

Partons d'une situation hypothétique dans laquelle aucun soutien n'est apporté à l'agriculture et où le marché détermine seul le prix et la quantité d'un produit de base. Il existe une externalité positive associée à la production de ce produit. Pour simplifier, admettons que la relation entre la production de base et l'externalité est fixe. On obtiendra dans ce cas la quantité B. Elle est inférieure à l'optimum social, le niveau de production A, à l'intersection entre le prix du marché (c'est-à-dire le prix international) et le coût social (coût privé moins valeur de l'externalité). Cette situation est généralement appelée défaillance du marché. La défaillance du marché peut être représentée par la pénurie de production, soit une quantité égale à la différence entre A et B.

Admettons à présent que le niveau de production actuel est C (plus élevé que A) en raison d'un droit de douane, comme le montre le schéma. Dans ce cas, la disparition de la production comprise entre (C) et (A) ne constitue pas une défaillance du marché. En fait, le bien-être augmente jusqu'à ce que le niveau de production atteigne (A). Plus généralement, tant que l'écart entre le coût de production et le prix international est plus important que la perte de l'externalité (l'écart vertical entre les coûts privés et sociaux), l'élimination de la production due aux importations augmente toujours le bien-être et n'entraîne pas de défaillance du marché.

Le même schéma peut servir à étudier le cas d'une externalité négative en intervertissant les courbes de coûts sociaux et privés de manière à ce que la courbe des coûts sociaux apparaisse au dessus de celle des coûts privés et en intervertissant les points A et B. Le passage à un équilibre de marché entraînerait une réduction de la production de C à B ; à ce dernier point il n'y a pas de défaillance du marché. La défaillance du marché serait alors représentée par la différence de production entre B et A.



Concrètement, tant que le gain réalisé grâce aux importations (c'est-à-dire l'écart entre les coûts de la production intérieure et les prix internationaux) est plus élevé que la perte associée au déclin de la production des produits autres, les importations augmentent nécessairement le bien-être national (annexe 1¹¹). Il s'agit là d'une condition suffisante pour exclure l'existence d'une défaillance du marché (encadré 6¹²).

On peut également imaginer des situations dans lesquelles la productivité augmente en réaction à une variation de prix, et où le niveau de production est soutenu. Les pratiques agricoles peuvent évoluer (en passant, par exemple, de pratiques intensives à des pratiques extensives¹³) en réaction à une variation de prix, mais les produits autres que les produits de base seraient préservés.

En principe, il convient d'utiliser les valeurs marginales (c'est-à-dire les coûts et les bénéfices associés aux variations marginales), même si l'on sait que leur évaluation est plus difficile dans la pratique. Lorsque l'unité d'investigation est petite, la valeur totale des produits autres que les produits de base peut servir d'indicateur indirect de la valeur marginale. Par exemple, le paysage agricole est généralement évalué pour la totalité d'un site donné, et non pour une partie minime de ce site (par exemple, la valeur attachée à 1 % de l'ensemble du paysage présent sur ce site). Cependant, la valeur totale évaluée dans chaque unité peut raisonnablement être considérée comme une approximation des valeurs marginales à grande échelle. Cela peut justifier une comparaison de la demande totale et des coûts de production totaux dans chaque région pour évaluer la probabilité de survenance d'une défaillance du marché.

Enfin, les travaux sur l'évaluation des biens publics de même que ceux sur la multifonctionnalité indiquent que, pour évaluer la demande de plusieurs produits autres que ceux de base, il peut être nécessaire de prendre en compte les relations de consommation existant entre les différents produits¹⁴. Si des relations de complémentarité sont observées, la demande combinée sera plus importante que la somme des demandes individuelles, et inversement si les produits considérés sont des substituts potentiels.

Le schéma 2 de l'annexe 1 décrit les différentes étapes nécessaires pour déterminer la présence ou l'absence d'une défaillance du marché. Comme pour les économies de gamme, certains éléments dynamiques doivent être pris en compte. La détermination d'une défaillance du marché dépend notamment très fortement des hypothèses concernant certains coûts d'opportunité, en particulier les prix internationaux.

L'agriculture mixte

La discussion présentée jusqu'ici suppose implicitement que le type d'agriculture pris en compte est la monoculture, mais il pourrait être important d'examiner le cas de l'agriculture mixte (qui combine - cultures et élevage¹⁵) dans le contexte de la multifonctionnalité¹⁶. En premier lieu, il existe une interdépendance entre productions animales et productions végétales : les animaux dépendent des sous-produits et de l'excédent des productions végétales, tandis que les cultures ont besoin des effluents d'élevage comme engrais. Cette interdépendance technique influe sur les coûts de production des deux types d'outputs. En second lieu, des liens d'interdépendance complexes existent entre la production agricole, les produits autres que les produits de base et les externalités négatives. La biodiversité notamment dépend des interactions complexes entre les deux systèmes. La combinaison de pâturages et de terres labourables peut aussi influencer sur le paysage.

S'agissant des économies de gamme, l'agriculture mixte doit être considérée comme un système unique et unifié. Il serait difficile et inapproprié d'estimer séparément les coûts de production des produits animaux et végétaux en raison de la complexité des interrelations entre ces deux types de production. La même chose vaut pour l'estimation des coûts de dissociation. A titre d'exemple, le paysage associé à l'agriculture mixte se compose d'un paysage pastoral et d'un paysage de plein champ où s'insèrent des cultures. En fait, les intrants non imputables participant à la production du paysage présentent une complexité telle qu'ils ne peuvent être considérés individuellement.

L'examen des défaillances du marché consécutives à une réforme des politiques agricoles doit être tout particulièrement axé sur les

réactions possibles des agriculteurs à la/aux variation(s) des prix. Si la réforme réduit uniquement le prix des productions animales, les agriculteurs peuvent choisir de se spécialiser en productions végétales, et dans ce cas, la valeur associée au paysage et à la biodiversité peut en être altérée. De la même manière, en cas de spécialisation dans l'élevage, la valeur des produits autres sera différente de celle de l'agriculture mixte. L'analyse des grandes tendances de l'évolution du nombre d'exploitations de polyculture-élevage peut aider les décideurs publics à appréhender le devenir du secteur de l'agriculture mixte à la suite de la réforme¹⁷.

Structure des sous-questions/lignes directrices

Les questions élaborées pour les travaux empiriques dans le cadre de l'atelier de juillet 2001 constituent le point de départ pour la conception des sous-questions détaillées présentées ici. Bien que les caractéristiques spécifiques de chaque produit autre considéré détermine le contenu précis des différentes sous-questions, on peut toutefois avoir recours à une structure et à un ordre chronologique communs. Notons également qu'il n'est pas forcément nécessaire de répondre à toutes les questions proposées pour une même série. Par exemple, en l'absence d'économies de gamme, la défaillance du marché résultant d'une modification des politiques de soutien peut être évitée en dissociant la fourniture des produits de base et celle des autres produits; si aucune défaillance du marché n'est observée, il n'est pas nécessaire d'examiner la nature de bien public des produits autres que les produits de base.

1^{er} groupe de sous-questions/lignes directrices : jointure

- **Identification de la source de jointure :** quelles sont les activités agricoles (comme l'utilisation de facteurs/intrants tels que les terres et la main d'œuvre, le niveau de production, etc.) qui sont *directement* liées à la production d'un produit autre qu'un produit de base (définition des liens techniques) ? Ces liens sont-ils le fait des intrants non imputables, et, si c'est le cas, ces intrants non imputables influent-ils sur l'intensité de la production de produits de base ?
- **Examen des possibilités de dissociation et évaluation du coût (examen des économies de gamme) :** la jointure technique peut-elle être modifiée ou totalement dissociée ? Dans l'affirmative, à quel coût (encadré 7) ? Si le processus de dissociation fait apparaître une différence qualitative pour un produit autre que le produit de base, il faudra naturellement en tenir compte lors de la

prise de décision (annexe 2). Le coût de dissociation détermine l'existence ou l'absence d'économies de gamme (graphique 1, annexe 1). Chaque fois que cela est possible, utiliser des mécanismes de marché pour déterminer l'existence ou l'absence d'économies de gamme.

Encadré 7. Coût de dissociation de la production agricole et des produits autres que les produits de base

Il existe différents modes de dissociation. L'option la moins coûteuse doit être retenue comme coût de dissociation.

Option 1 : Fourniture hors secteur agricole

Évaluation du coût de fourniture d'un produit autre qu'un produit de base par une mesure non agricole (y compris tous les effets négatifs qui peuvent découler d'une production non agricole) : par exemple, estimation du coût de construction d'un réservoir de protection contre les inondations pour suppléer cette fonction assurée jusqu'alors par les rizières.

Option 2 : Production sur des terres agricoles, mais sans production de produits de base

Évaluation du coût du maintien des intrants non imputables qui sont liés à la production de produits autres que les produits de base : par exemple, estimation du coût du maintien de la capacité productive des terres, mais sans production, afin de garantir la sécurité des approvisionnements alimentaires.

Option 3 : Production sur des terres agricoles en changeant de système de production

Évaluation du coût de la conversion du système de production (le plus souvent d'un système intensif à un système extensif) de façon que les produits conjoints continuent à être produits même si la production agricole décroît : par exemple, estimation de l'écart de coût entre système intensif et système extensif.

Option 4 : Fourniture sur des terres agricoles sans production de produits de base, mais avec une différence de qualité entre les produits autres dissociés et les produits autres liés

Évaluation du coût du maintien des intrants non imputables qui sont liés à la fourniture d'un produit autre qu'un produit de base, puis addition de ce coût à la valeur monétaire de la différence de qualité (se reporter à l'examen approfondi présenté à l'annexe 2).

- **Identification des facteurs d'échelle** : quelle est la répartition spatiale des produits autres que les produits de base ? Sont-ils

spécifiques aux sites, locaux, régionaux ou nationaux, courants ou rares ?

2^e groupe de sous-questions/lignes directrices : défaillance du marché

- **Évaluation de la demande du produit autre que le produit de base** : quelle est la demande de produits autres que ceux de base ? Utiliser des techniques de mesure formelles chaque fois que cela est possible (par exemple, MEC, analyse conjointe, méthode des coûts de déplacement, méthode du coût de remplacement, analyse multicritères, jurys de citoyens). Collecter toute l'information supplémentaire possible. L'écart entre les valeurs actuelles et celles qui résulteraient d'éventuelles variations de la production de base doit être mesuré pour chaque région. Si la demande d'un produit autre donné est corrélée aux terres agricoles en général et non à une région particulière, une procédure différente peut être nécessaire pour répartir la demande totale entre toutes les unités d'investigation (encadré 8).

Encadré 8. La demande de produits autres que les produits de base peut ne pas avoir un caractère régional

La demande de sécurité alimentaire associée à la production intérieure peut être globalement corrélée au territoire agricole d'un pays. Si la demande est constante (c'est-à-dire présente une valeur marginale constante), les valeurs unitaires peuvent être obtenues en divisant la demande totale par la superficie agricole totale. Cependant, si la demande n'est pas constante (si elle présente, par exemple, une valeur marginale décroissante), ce qui est probable dans les situations réelles, la demande attachée à chaque parcelle de terre dépend des coûts de production. Dans ce cas, la demande peut être seulement évaluée en comparant les coûts de production entre les différentes régions (autrement dit, si le coût de production dans une région donnée est élevé, le risque que cette région perde un produit autre lié peut être élevé lui aussi. En conséquence, la valeur du produit autre que les produits de base est, dans cette région, plus faible que dans des régions à productivité plus grande, puisque la valeur marginale de ce produit décroît). La demande d'autres produits autres, comme le paysage agricole en tant que tel, peut présenter des caractéristiques similaires.

- **Détermination de l'existence d'une défaillance du marché** : évaluer la probabilité de survenance d'une défaillance du marché à la lumière d'une éventuelle évolution des pratiques agricoles à la suite d'une baisse des prix (graphique 2, annexe 1). Il convient

notamment de déterminer comment une baisse des prix pourrait affecter les modes d'utilisation des terres (encadré 9).

Encadré 9. Modifications possibles du mode d'utilisation des terres en réaction à une baisse des prix des produits de base

- Accroissement de la taille de l'exploitation (c'est-à-dire que les agriculteurs efficaces achètent ou louent les terres des agriculteurs abandonnant leur activité).
- Modification de la gamme de produits.
- Passage de pratiques intensives à des pratiques extensives.
- Abandon des terres ou nouveau mode d'utilisation des terres (utilisation non agricole) si les lois et règlements autorisent la conversion des terres agricoles à d'autres usages.

3^e groupe de sous-questions/lignes directrices : caractéristiques de biens publics

- **Examen des caractéristiques de biens publics pertinentes, notamment des facteurs spatiaux :** le produit autre que le produit de base remplit-il les conditions de non-exclusion¹⁸ et de non-rivalité ? S'agit-il d'un bien public pur, local ou d'un autre type¹⁹ ? Les facteurs spatiaux sont importants pour la différenciation entre biens publics purs et biens publics locaux. Évaluer l'importance relative des valeurs d'usage afin d'examiner la possibilité d'une création de marché.
- **Examen des mécanismes institutionnels :** examiner les mécanismes institutionnels en vigueur dans la région ou dans des régions similaires. Porter une attention particulière à la façon dont l'exclusion a été ou pourrait être mise en place (voir les exemples de l'encadré 10). Déterminer si les mêmes mécanismes peuvent être appliqués dans la région considérée.

Encadré 10. Exemples de mécanismes institutionnels (non gouvernementaux)

- Agriculture soutenue par la communauté.
- Fondations (environnement, cadre de vie, etc.)
- Contrats entre le secteur du tourisme et les agriculteurs.
- Contrats entre les consommateurs et les agriculteurs.
- Clubs recourant à des mécanismes d'exclusion explicites (comme des droits d'accès pour les valeurs d'usage, etc.).

Externalités négatives : Les externalités négatives sont une partie essentielle du cadre analytique et doivent être intégrées à toute tentative d'application de ce cadre. Si la fourniture d'un produit particulier autre que le produit de base est menacée par une externalité négative non internalisée, la première étape de toute stratégie doit consister à corriger cette externalité négative. Ensuite, les externalités, tant positives que négatives²⁰, doivent être prises en compte dans l'évaluation du risque de défaillance du marché à la suite d'un changement de politique. Bien que certaines questions proposées concernant les produits autres puissent être appliquées aux externalités négatives, ce point est suffisamment important et distinct pour justifier une série de sous-questions séparée. Celles-ci seront proposées plus loin.

Irréversibilité : prise en compte des générations futures²¹

Il convient d'examiner tout risque de modification irréversible dans la production de produits autres que les produits de base à la suite des changements induits par la réforme, bien que cela soit extrêmement difficile en pratique. Il est notamment impossible d'évaluer la demande de produits autres des générations futures. Cependant, une possibilité consiste à évaluer les « valeurs de legs », c'est-à-dire la demande de préservation de ces produits de la génération actuelle au bénéfice des générations futures. Cette approche, qui est recommandée pour les produits autres que les produits de base, à caractère local, facilite l'évaluation du risque d'irréversibilité. Ces facteurs sont intégrés dans la conception des sous-questions ci-après.

Du point de vue de l'action publique, il est primordial de connaître la fréquence d'occurrence d'un produit autre que le produit de base. Ainsi, la préservation de produits autres très rares et strictement localisés (par exemple, des espèces menacées vivant sur des terres agricoles tout à fait circonscrites, ou un paysage agricole spectaculaire) peut nécessiter une réglementation rigoureuse et une aide financière directe des pouvoirs publics, alors que des produits autres courants n'exigeront qu'un niveau d'intervention moindre (OCDE, 2002). Les approches mettant en avant la précaution sont les plus adaptées à la protection des produits autres très rares et strictement localisés, tandis que les approches graduelles (qui sont examinées ci-dessous) conviennent bien pour la préservation des produits autres courants. Faute d'appliquer des politiques différenciées, les produits autres rares risquent de subir des dommages irréversibles, et les produits autres courants d'être sur-représentés.

Dresser un inventaire est un des moyens de déterminer la rareté d'un produit autre que les produits de base. La Norvège a par exemple établi un inventaire national des paysages agricoles en 1994 (OCDE, 2002) en les classant dans trois catégories : (1) paysage de cultures présentant une très forte valeur de conservation, (2) paysage de - cultures de valeur, et (3) paysage agricole ordinaire. Les risques d'irréversibilité et l'impact de cette dernière sur les générations futures nécessitent impérativement des systèmes de suivi efficaces et efficaces. En effet, si l'on cherche à préserver des "paysages ordinaires" ne se caractérisant pas par leur rareté, on risque de gaspiller des ressources au détriment des générations futures.

Il est par ailleurs important de mettre en place des mécanismes institutionnels comprenant des mécanismes de sauvegarde pour éviter les comportements à court terme. Par exemple, le prix des terres dans une zone résidentielle peut être influencé par le paysage agricole environnant. Dans ce cas, si le paysage fourni par les terres agricoles est menacé en qualité et en quantité, les propriétaires de la zone résidentielle ont intérêt à prendre des mesures pour maintenir le prix de leurs propres terrains sur le long terme.

Considérations techniques : utilisation des prix appropriés

Il est courant, dans l'analyse coûts-avantages, d'utiliser des coûts d'opportunité ou des prix virtuels plutôt que des valeurs observées ou purement financières. Cette procédure doit également être appliquée ici. Elle est particulièrement importante pour déterminer l'existence ou l'absence d'économies de gamme ou d'une défaillance du marché. Par exemple, les produits de base doivent être valorisés aux prix internationaux comme nous le verrons plus loin (avec toute la prudence requise, en particulier en effectuant une analyse de sensibilité ainsi que nous l'exposons dans une autre partie de ce rapport). Le coût d'opportunité de la main-d'œuvre doit être utilisé lorsque cela s'avère nécessaire pour estimer les coûts de main-d'œuvre. Si les prix des intrants sont influencés par les droits de douane, il convient d'utiliser les prix internationaux. Si des méthodologies de conversion des prix observés en prix virtuels ont déjà été opérationnalisées dans le contexte d'analyses coûts-avantages standard, elles peuvent être appliquées.

Sous-questions/ lignes directrices pour les externalités négatives et échantillon de produits autres que les produits de base

Conditions préalables : pour chaque région (ou unité d'investigation), les externalités négatives et les produits autres que les produits de base doivent être identifiés, et leurs caractéristiques clairement perçues²². Ensuite, il convient de poser les sous-questions

développées dans les sections suivantes pour chaque produit identifié. L'existence ou l'absence d'économies de gamme et/ou d'une défaillance du marché sera déterminée par les schémas opérationnels présentés en annexe 1. Le plus d'informations possibles sur toutes les externalités négatives et sur tous les produits autres que ceux de base devraient être collectées avant d'évaluer les économies de gamme ou la défaillance du marché. L'encadré 11 décrit un ordre chronologique cohérent avec le cadre analytique dont découlent les questions et les procédures.

Encadré 11. Ordre chronologique

- Identifier les externalités négatives et les produits autres que les produits de base pour chaque région.
- Collecter l'information nécessaire pour répondre aux sous-questions sur les externalités négatives et sur chaque produit autre dans chaque région.
- Suivre les schémas opérationnels pour évaluer les économies de gamme et la défaillance du marché.
- Après avoir traité toutes les régions, passer au tableau de référence des politiques au chapitre IV.

Au cours de cette procédure, il est essentiel de prendre systématiquement en compte les externalités négatives. S'il existe des externalités négatives et qu'aucune mesure correctrice n'a été prise, il convient d'évaluer le coût social. Si une réglementation a été mise en place pour éliminer ou réduire les externalités négatives, elle a nécessairement des répercussions sur les coûts de production des agriculteurs. Si des paiements sont versés aux agriculteurs dans le cadre de mesures agro-environnementales afin de réduire les externalités négatives, elles doivent être ajoutées au coût privé (voir OCDE 2001c pour une discussion plus détaillée sur le niveau de référence et l'imputation des coûts de traitement des externalités négatives). Dans tous les cas, l'évaluation de la défaillance du marché doit être adaptée en conséquence.

Certains produits autres que les produits de base peuvent être affectés par les externalités négatives. C'est le cas, notamment, de la biodiversité, du paysage, des habitats naturels et de la capacité de régulation de l'alimentation en eau. Lorsque l'activité agricole génère des externalités négatives, la première action des pouvoirs publics doit consister à traiter ces dernières. Par exemple, il serait peu crédible de désigner la biodiversité ou les habitats naturels comme les principaux produits autres d'une région, alors qu'en réalité, l'agriculture entraîne

une perte de ces aménités sans qu'aucune mesure n'ait été prise pour la résorber.

Les sous-questions et lignes directrices pour le paysage, la protection contre les inondations et les externalités négatives sont présentées ci-après afin de fournir un aperçu des différents types de lignes directrices spécifiques mis au point. D'autres exemples portant sur la capacité de régulation de l'alimentation en eau, les habitats et la biodiversité, ainsi que la sécurité alimentaire et l'emploi rural, sont présentés à l'annexe 3. Le choix de ces exemples n'a pour but que d'illustrer le propos. Le cadre peut être appliqué à une ou à l'ensemble des externalités négatives ainsi qu'aux produits autres que les produits de base qui sont déclarés liés à la production agricole.

Paysage

Sous-questions sur la jointure

Identification de la source de jointure

- S'assurer de l'internalisation complète des externalités négatives influant sur le paysage.
- Identifier les intrants non imputables associés au paysage, tels que les pâturages, les haies, les cultures et les animaux, les bâtiments et les habitations agricoles.
- Examiner le lien existant entre le paysage et ces intrants non imputables. Par exemple, existe-t-il une relation entre la valeur de paysage d'un champ de tournesols ou d'une rizière en terrasses et le rendement de ces cultures ? La valeur de paysage d'un pâturage de montagne dépend-elle du nombre d'animaux ? Notons qu'il est nécessaire d'évaluer la demande pour répondre à ces questions. Rechercher tout indice qui pourrait indiquer que le niveau d'intrants non imputables continue à jouer un rôle au-delà d'un certain seuil minimal (encadré 2).

Examen des possibilités de dissociation et évaluation du coût

- Examiner les possibilités de dissociation (c'est-à-dire le maintien du paysage en cas de réduction ou de suppression de la production de base).

- Évaluer les coûts liés à la mise en œuvre de ces options, par exemple en fournissant un niveau minimal des intrants non imputables précédemment identifiés en l'absence de production de base, en réduisant les rendements ou en réduisant le nombre d'animaux de pâturage.
- Comparer les coûts ainsi évalués avec le coût de mise en place de mesures non agricoles pour la préservation du paysage considéré. Par exemple, le remplacement par des forêts pourrait constituer une option, à moins que le paysage agricole n'ait une valeur spécifique pour la société.
- Retenir le coût le moins élevé comme coût de dissociation.
- Déterminer l'existence d'économies de gamme en suivant la procédure décrite par le schéma 1, annexe 1.

Identification des intrants d'échelle liés à l'offre

- Additionner les surfaces agricoles identifiées dans le processus précédemment décrit comme produisant un paysage en association avec la production agricole, avec des économies de gamme.
- Comparer la somme de ces surfaces avec le total des terres agricoles utilisées pour la production de base considérée dans le pays. Si la surface présentant des économies de gamme couvre une large proportion de la surface agricole totale, alors le facteur d'échelle est « étendu ». Si la proportion est faible, le facteur d'échelle est « limité ».

Sous-questions sur la défaillance du marché

Évaluation de la demande

- **Demande des résidents locaux :** évaluer la demande de préservation du paysage en appliquant des méthodes standard telles que la MEC et la méthode des coûts de déplacement et, au besoin, utiliser également le transfert du bénéfice. Les legs peuvent être pris en considération lorsqu'un élément du paysage est menacé de disparition irréversible.
- Comme l'évaluation de la demande de préservation du paysage peut poser problème, il convient de collecter toute information

pertinente susceptible d'appuyer le processus. Par exemple, un soutien financier par les autorités locales ou par des ONG peut venir confirmer les résultats des études MEC. Si des valeurs d'usage sont observées (comme des droits d'accès à un paysage spécifique, etc.), ces informations peuvent compléter l'évaluation de la demande.

- **Demande de l'ensemble de la population :** déterminer s'il existe une demande plus générale de préservation du paysage et l'éventuelle prépondérance des valeurs de non-usage, en gardant à l'esprit que ces dernières sont difficiles à évaluer.
- Comme les valeurs marginales des valeurs de non-usage sont difficiles, voire impossibles à obtenir, il convient de chercher un indicateur indirect, par exemple en divisant simplement la valeur totale obtenue par la MEC par la surface totale utilisée pour la production de base considérée. Notons que cette méthode tend à surévaluer la valeur marginale.
- Déterminer l'existence, dans l'ensemble de la population, d'une demande de préservation d'un paysage spécifique au site, par exemple par un examen des résultats de la MEC en étudiant plus précisément les impacts sur la demande de l'éloignement des sites considérés.
- Si la demande locale (de valeurs d'usage et de non-usage par les résidents locaux) est nettement plus importante que la demande de valeur de non-usage dans l'ensemble de la population, cette dernière peut être ignorée.

Détermination de l'existence d'une défaillance du marché

- Déterminer l'existence d'une défaillance du marché en suivant la procédure décrite dans le schéma 2 de l'annexe 1.

Sous-questions sur les caractéristiques de biens publics

Identification des caractéristiques de biens publics

- **Valeurs de non-usage :** déterminer si la demande de valeurs de non-usage du paysage dans l'ensemble de la population est importante/prépondérante. Si c'est le cas, nous avons affaire à un bien public pur.

- Dans le cas contraire, nous avons probablement affaire à des valeurs de non-usage associées à un bien public local. Les sous-questions suivantes sur les mécanismes **institutionnels** peuvent servir à étudier la possibilité d'arrangements avec des clubs.
- **Valeurs d'usage** : déterminer s'il est possible de mettre en place des mécanismes d'exclusion pour les valeurs d'usage. Si c'est le cas, les valeurs d'usage sont des biens à accès privilégié ou des biens privés.

Examen des mécanismes institutionnels

- Collecter l'information sur les mécanismes institutionnels existants pour la préservation du paysage, y compris ceux organisés par les autorités locales, les fondations de défense de l'environnement et les marchés. Examiner toutes les possibilités de création de mécanismes de marché pour les valeurs d'usage. Une attention particulière doit être portée aux moyens prévus par ces arrangements pour éviter les comportements de passager clandestin. Déterminer si ces arrangements peuvent être appliqués dans la région considérée.

Protection contre les inondations

Ce produit est le fait des rizières, où l'eau est retenue par des digues. On l'observe principalement dans les pays asiatiques, en association avec la culture du riz.

Sous-questions sur la jointure

Identification de la source de jointure (jointure technique)

- Identifier le volume de protection contre les inondations.
- Identifier les intrants non imputables qui contribuent à la protection contre les inondations (par exemple, l'entretien des digues ou du sol des rizières).

Examen des possibilités de dissociation et évaluation du coût

- Les rizières peuvent-elles être entretenues, et ainsi la protection contre les inondations préservée, en l'absence de production de

riz ? Cette fonction peut-elle être assurée avec des systèmes de production plus extensifs impliquant une baisse de la production globale ?

- Évaluer les coûts liés à la mise en œuvre de ces options. Pour la première option, le coût principal est lié à la fourniture des intrants non imputables en l'absence de production agricole, soit les coûts de la main-d'œuvre et des machines pour l'entretien des digues et des sols. Pour la seconde option, l'élément principal est le coût supplémentaire induit par la culture extensive²³.
- Évaluer le coût de construction d'un réservoir de protection - contre les inondations présentant la même capacité que les rizières (c'est-à-dire une alternative non agricole), en incluant les coûts associés avec les conséquences négatives de la construction du réservoir).
- Retenir le coût le moins élevé comme coût de dissociation.
- Déterminer l'existence d'économies de gamme en suivant la procédure décrite par le schéma 1 de l'annexe 1.

Identification de facteurs liés à l'échelle du côté de l'offre

- Additionner les surfaces agricoles où l'on observe des économies de gamme entre la production de riz et les produits autres que les produits de base, y compris la protection contre les inondations.
- Comparer cette surface avec la superficie totale des rizières du pays. Si la surface présentant des économies de gamme couvre une large proportion de la superficie totale des rizières, alors le facteur d'échelle est « étendu ». Si la proportion est faible, le facteur d'échelle est « limité ».

Sous-questions sur la défaillance du marché

Évaluation de la demande

- Les rizières sont-elles prépondérantes dans la zone de bassin fluvial considérée, et dans quelle mesure ? Dépassent-elles un certain pourcentage de la surface totale du bassin ? Si ce n'est pas le cas, elles ont un impact limité sur la protection contre les inondations.

- Si les rizières sont prépondérantes, sont-elles situées dans des régions de collines ou entourées de villes ? Si ce n'est pas le cas, elles n'assurent qu'une protection limitée, voire nulle, contre les inondations, et la demande de fourniture de ce service par la production de riz est probablement négligeable.
- Si les rizières sont prédominantes et qu'elles sont situées dans des zones de collines ou entourées de villes, elles produisent une importante protection contre les inondations. Évaluer la demande de capacité de protection en appliquant les méthodologies standard utilisées dans les prises de décisions politiques, par exemple la méthode du coût de remplacement.

Détermination de l'existence d'une défaillance du marché

- Déterminer l'existence d'une défaillance du marché en suivant la procédure décrite par le schéma 2 de l'annexe 1.

Sous-questions sur les caractéristiques de biens publics

Identification des caractéristiques de biens publics

- Peut-on recouvrir auprès des bénéficiaires le coût de la protection contre les inondations ? Si oui, déterminer quel type de mécanismes pourrait être utilisé (voir également l'encadré 13).
- Dans le cas contraire, catégoriser les rizières comme biens publics locaux ou purs, en fonction de l'étendue des bénéfices. Par exemple, le fait que les rivières de la région soient gérées par les autorités nationales ou locales peut servir d'indicateur.

Examen des mécanismes institutionnels

- Rechercher l'existence de mécanismes institutionnels entre les bénéficiaires et/ou les autorités locales et les agriculteurs dans des situations similaires, et déterminer s'il est possible d'appliquer ces arrangements à la région considérée.

Externalités négatives

Toutes les externalités négatives doivent être prises en compte dans l'évaluation des économies de gamme et de la défaillance du marché. Nous avons également vu que les externalités négatives peuvent influencer sur la valeur des produits conjoints. C'est le cas, notamment, du paysage, de la biodiversité et de l'habitat. Cette section propose un traitement plus généralisé des externalités négatives, formalisant ainsi la nécessité de les prendre en compte dans la formulation des conclusions en matière d'action.

Sous-questions sur la jointure

Identification de la source de jointure

- Identifier les externalités négatives liées à la production dans la région considérée.
- Déterminer la source de chaque externalité négative (par exemple l'utilisation d'intrants tels que les engrais, les effluents d'élevage, l'usage des terres, etc.).
- Recenser toutes les politiques envisageables pour réguler ou atténuer les externalités négatives, notamment par des taxes, des réglementations ou des droits d'usage restrictifs.
- Évaluer le coût lié à la mise en œuvre de ces mesures (par exemple la valeur monétaire de la taxe). S'assurer que ce coût est inclus dans l'estimation des coûts de production en vue d'évaluer les économies de gamme²⁴.

Sous-questions sur la défaillance du marché

Évaluation de la demande

- Évaluer la demande de réduction (ou d'élimination) des externalités négatives du niveau actuel au niveau de référence, en appliquant par exemple les résultats des études MEC.
- Si des mesures agro-environnementales ont été prises, utiliser le coût de ces mesures comme indicateurs indirects de la demande de réductions supplémentaires.

- Déterminer l'existence ou l'absence d'une défaillance du marché en suivant la procédure décrite par le schéma 2 de l'annexe 1.

IV. Choix publics et efficience

Le processus

Ce chapitre propose un éventail de moyens d'action tenant compte, comme le suggère le cadre analytique, du degré de jointure et des caractéristiques de biens publics des produits autres que les produits de base. Les réponses aux questions posées au chapitre précédent fournissent l'information nécessaire pour procéder à cette étape. Le degré de jointure permet d'évaluer les possibilités de découplage et de ciblage des politiques, tandis que les caractéristiques de biens publics déterminent les possibilités de création de marché ou, lorsque la création de marché n'est pas envisageable, l'attribution des responsabilités pour le financement des mesures jugées nécessaires.

Les stratégies présentées constituent les « meilleures » solutions dans l'hypothèse où l'information est suffisamment accessible pour répondre aux questions induites par le cadre analytique et où la mise en œuvre des différentes mesures de politique n'entraîne aucun coût de transaction. Cette situation est improbable en réalité. En outre, la classification selon les caractéristiques de bien public pourrait aussi dépendre en partie des coûts de transaction, comme les coûts de mise en place de mécanismes d'exclusion. Néanmoins, la définition de ces stratégies de référence constitue une première étape essentielle. Nous verrons, dans les sections suivantes du présent rapport, comment les carences en information ou les coûts de transaction peuvent influencer les choix publics.

Les préoccupations autres que l'efficience, telles que l'équité, la stabilité et les répercussions internationales, seront discutées au chapitre VI.

Stratégies de référence

La structure de base

Les moyens d'action correspondant aux différents types de biens publics et aux différents degrés et types de jointure sont résumés dans le tableau 2. Les en-têtes de ligne se réfèrent au degré et à la nature de la jointure, tandis que les en-têtes de colonne reprennent les différentes caractéristiques de biens publics. Chaque case du tableau contient la « solution théoriquement optimale ».

Ligne (degré et nature de la jointure) : la nature et le degré de la jointure sont tout d'abord définis sur la base de l'existence ou de l'absence d'économies de gamme. Lorsque la jointure est forte (c'est-à-dire lorsqu'il existe des économies de gamme), la ligne est subdivisée en fonction de la présence ou de l'absence d'une défaillance du marché. Enfin, en présence d'une défaillance du marché, une distinction est opérée en fonction de l'incidence spatiale (étendue, limitée géographiquement ou combinaison des deux).

Colonne (caractéristiques de biens publics) : une première division distingue les produits autres que les produits de base présentant tous les mêmes caractéristiques de biens publics. S'ils présentent tous les mêmes caractéristiques, une seule recommandation d'action suffit probablement. Dans le cas contraire, une combinaison de mesures, plus complexe, peut s'imposer. Chaque colonne est ensuite subdivisée en fonction des différentes caractéristiques de biens publics. On distingue quatre catégories principales : les biens publics purs, les biens publics locaux, les biens à accès privilégié, y compris les biens privés, et les ressources en propriété commune²⁵. Lorsqu'on a affaire à une diversité de produits autres que des produits de base présentant différentes caractéristiques de biens publics, deux colonnes sont proposées pour traiter la situation où au moins un des produits considérés est un bien public soit pur, soit local.

MULTIFONCTIONNALITE : CONSEQUENCES POUR L'ACTION PUBLIQUE
Stratégies de référence en situation d'information parfaite et en l'absence de coûts de transaction (tableau 2)

		Produits autres présentant les mêmes caractéristiques de biens publics				Produits autres présentant différentes caractéristiques de biens publics		
Fortes jointure (économies de gamme)	Faible jointure (absence d'économies de gamme)	Bien public pur		Bien public local	Bien à accès privilégié (et bien privé)	Ressources en propriété commune	Bien public pur	
		Paiements dissociés aux fournisseurs de produits autres que les produits de base, financés par le gouvernement central (voir encadré 12 pour la définition des paiements)		Paiements dissociés aux fournisseurs de produits autres que les produits de base, financés par les autorités locales	Création de clubs à produit unique ou multiproduits (ou de marchés pour les valeurs d'usage), principalement avec l'aide institutionnelle des autorités locales	Création de règles d'utilisation des produits autres que les produits de base	Autres	
Absence de défaillance du marché	Aucune intervention requise	Aucune intervention requise		Aucune intervention requise	Aucune intervention requise	Aucune intervention requise	Aucune intervention requise	
		Paiements liés aux produits autres que les produits de base et ciblés ou généralisés, financés par le gouvernement central		Paiements liés aux produits autres que les produits de base et ciblés, financés par les autorités locales	Création de clubs à produit unique ou multiproduits (ou de marchés pour les valeurs d'usage), principalement avec l'aide institutionnelle des autorités locales	Créations de règles d'utilisation des produits autres	Intervention mixte (par exemple, paiements liés aux produits autres que les produits de base et généralisés, complétés par des paiements ciblés financés par les autorités locales)	
		Paiements liés aux produits autres que les produits de base et ciblés, financés par le gouvernement central		Paiements liés aux produits autres que les produits de base et ciblés, financés par le gouvernement central	Créations de règles d'utilisation des produits autres	Paiements liés aux produits autres que les produits de base et ciblés, financés par le gouvernement central et les acteurs concernés		Intervention mixte
Défaillance du marché	Étendue (E)	Paiements liés aux produits autres que les produits de base et ciblés ou généralisés, financés par le gouvernement central		Paiements liés aux produits autres que les produits de base et ciblés, financés par les autorités locales	Création de clubs à produit unique ou multiproduits (ou de marchés pour les valeurs d'usage), principalement avec l'aide institutionnelle des autorités locales	Créations de règles d'utilisation des produits autres	Paiements liés aux produits autres que les produits de base et ciblés, financés par les autorités locales et d'autres acteurs concernés (ex. des fondations regroupant les autorités locales et d'autres acteurs)	
		Paiements liés aux produits autres que les produits de base et ciblés, financés par le gouvernement central		Paiements liés aux produits autres que les produits de base et ciblés, financés par le gouvernement central	Créations de règles d'utilisation des produits autres	Paiements liés aux produits autres que les produits de base et ciblés, financés par le gouvernement central et les acteurs concernés		Intervention mixte
Limite (L)	Étendue (E)	Paiements liés aux produits autres que les produits de base et ciblés, financés par le gouvernement central		Paiements liés aux produits autres que les produits de base et ciblés, financés par les autorités locales	Création de clubs à produit unique ou multiproduits (ou de marchés pour les valeurs d'usage), principalement avec l'aide institutionnelle des autorités locales	Créations de règles d'utilisation des produits autres	Paiements liés aux produits autres que les produits de base et ciblés, financés par les autorités locales et d'autres acteurs concernés	
		Paiements liés aux produits autres que les produits de base et ciblés, financés par le gouvernement central		Paiements liés aux produits autres que les produits de base et ciblés, financés par le gouvernement central	Créations de règles d'utilisation des produits autres	Paiements liés aux produits autres que les produits de base et ciblés, financés par le gouvernement central et les acteurs concernés		Intervention mixte
L et E	Étendue (E)	Paiements liés aux produits autres que les produits de base et ciblés, financés par le gouvernement central		Paiements liés aux produits autres que les produits de base et ciblés, financés par les autorités locales	Création de clubs à produit unique ou multiproduits (ou de marchés pour les valeurs d'usage), principalement avec l'aide institutionnelle des autorités locales	Créations de règles d'utilisation des produits autres	Paiements liés aux produits autres que les produits de base et ciblés, financés par les autorités locales et d'autres acteurs concernés	
		Paiements liés aux produits autres que les produits de base et ciblés, financés par le gouvernement central		Paiements liés aux produits autres que les produits de base et ciblés, financés par le gouvernement central	Créations de règles d'utilisation des produits autres	Paiements liés aux produits autres que les produits de base et ciblés, financés par le gouvernement central et les acteurs concernés		Intervention mixte

a. Comme nous l'exposons plus loin, les effets positifs de l'emploi agricole, par exemple, peuvent exceptionnellement justifier un paiement lié aux intrants, qui serait dans ce cas une subvention à l'emploi. Les paiements couplés avec les produits de base ne pourront être une option de politiques, que lorsque il aura été confirmé qu'il existe un lien direct ou fixe entre l'intensité de la production et la production de produits autres que les produits de base.

Encadré 12. Définition des termes utilisés dans les stratégies de référence

Faible jointure

Paiements « dissociés » : les paiements ne sont liés à aucune activité de production ni à aucun produit de base (par exemple, paiements pour la préservation des digues, l'entretien des haies, etc., en l'absence de production agricole).

Forte jointure

Paiements « liés aux produits autres que les produits de base » : les paiements ne sont pas liés au niveau de production, mais sont conditionnés par le maintien de l'activité agricole pour la fourniture de produits autres que ceux de base.

Paiements « liés aux intrants » : les paiements sont liés à la quantité d'intrants (par exemple paiements par tête de bétail) lorsque les produits autres que les produits de base sont directement corrélés à la quantité d'intrants non imputables.

Concept géographique

Paiements « ciblés (géographiquement) » : les paiements ciblent géographiquement les régions spécifiques où les produits autres que les produits de base sont produits.

Paiements « généralisés » : les paiements sont versées au même taux à toutes les régions.

Faible jointure, ou absence d'économies de gamme

Dans ce cas, la production séparée constitue la solution optimale, puisque, par définition, la fourniture de produits autres que les produits de base par des mesures dissociées et la fourniture de produits de base par les importations constituent une solution plus efficace que leur production conjointe. Des mécanismes de marché doivent si possible être utilisés pour identifier le fournisseur le plus efficace. Les mesures dissociées doivent se fonder sur l'activité qui génère le produit autre que le produit de base souhaité ou sur le produit autre lui-même²⁶. Les paiements ne doivent pas excéder le coût de dissociation (qui doit être estimé conformément aux lignes directrices présentées dans le chapitre précédent). L'origine du financement dépendra des caractéristiques de biens publics (y compris l'incidence spatiale ou géographique), et peut aller des fonds publics à la fourniture volontaire. Ces aspects sont discutés ci-après dans la section « Forte jointure et défaillance du marché »²⁷.

Exemple : paiements pour l'entretien des haies, des bâtiments agricoles historiques ou d'autres éléments du paysage ou éléments culturels non conjoints disponibles pour ceux qui les fournissent par des mesures dissociées. Les paiements aux fournisseurs sont liés à la « performance » au sens où la fourniture du produit autre que le produit de base souhaité fait l'objet d'un suivi et d'une réglementation.

Forte jointure – présence d'économies de gamme, mais absence de défaillance du marché

Dans ce cas, aucune intervention n'est requise.

Exemple : un élément du paysage lié à un produit de base spécifique (tournesol, vignes, rizières en terrasses), dont la fourniture par des producteurs efficaces est égale ou supérieure à la demande sociale.

Forte jointure et défaillance du marché

Dans ce cas, les paiements seront le plus souvent versés aux agriculteurs. A moins que la jointure ne concerne le niveau de production lui-même ou le volume d'un intrant non imputable (par exemple, lié à un intrant fixe ou à un certain niveau d'un intrant variable), le paiement doit être constant, indépendant du niveau de production et fondé sur la fourniture du produit autre considéré (paiement lié au produit autre que le produit de base)²⁸. Le paiement ne doit pas excéder le montant du soutien des prix qui serait nécessaire pour assurer le niveau minimal de production agricole requis pour produire également le niveau recherché de produits autres que les produits de base²⁹. Dans bien des cas, des paiements fondés sur la surface conditionnés par la fourniture de produits autres que ceux de base seraient recommandés puisque de nombreux produits autres que le produit de base sont corrélés aux terres. Des paiements fondés sur la production (comme les subventions à la production) ayant pour but de soutenir un niveau minimum de production d'un produit de base seraient en général inefficaces puisqu'ils seraient susceptibles de stimuler l'intensité de la production au dessus de ce niveau minimum. Si la jointure concerne le volume d'un intrant variable non imputable, le paiement doit se fonder sur cet intrant non imputable. De tels paiements seraient par définition suffisants pour assurer la pérennité de l'agriculture. Par exemple, on peut envisager des paiements par tête de bétail, mais associés à des limites de chargement de façon à éviter un excédent d'offre ou la génération d'externalités négatives (voir tableau 3 pour les types de paiements possibles). L'origine du financement dépendra des caractéristiques de biens publics (y compris l'incidence spatiale ou géographique), et peut aller du gouvernement central à des groupes volontaires, comme cela est détaillé plus loin.

Les paiements liés à la production, dans l'hypothèse où ils n'incluent pas les coûts de transaction, peuvent être envisagés uniquement lorsqu'on observe une corrélation directe ou fixe (unique) entre un produit autre que le produit de base et l'intensité de production au niveau de l'exploitation. Comme on l'a vu précédemment, une corrélation directe peut exister entre certains produits autres et des intrants non imputables liés à l'intensité, ce qui pourrait à son tour impliquer une relation entre le produit autre et la production agricole. Néanmoins cette relation n'est pas fixe (unique) dans la mesure où l'agriculteur peut choisir entre les différents groupes d'intrants pour obtenir la même production de produits de base et il existe toujours un certain degré de liberté, même si celui-ci varie selon le produit, le niveau de production, l'échelle et la structure, les conditions physiques ou environnementales, ou la technologie dont peuvent disposer les agriculteurs, etc. Bien évidemment, les pouvoirs publics pourraient choisir de réglementer de manière à obliger l'agriculteur à recourir à une technologie déterminant le ratio intrants/production. Mais ceci représenterait une mesure dont les objectifs, raisons d'être et coûts devraient être soigneusement étudiés (voir les discussions portant sur les coûts de transaction dans la section suivante).

L'existence ou la nature d'une jointure entre intensité de production et sécurité des approvisionnements alimentaires ne peut être établie qu'en appliquant les lignes directrices présentées à l'annexe 3. Là encore, il convient de souligner qu'il faut examiner attentivement divers facteurs, notamment la différence qu'impliquent les diverses stratégies d'offre en matière de risques. La demande de sécurité alimentaire peut dépendre de la production totale courante, de la capacité productive, du niveau relatif des importations ou des stocks (ou de la combinaison de ces deux éléments et de la production intérieure), de l'écart potentiel entre la demande et la capacité d'offre dans différents scénarios de crise, ainsi que d'autres facteurs. Les individus peuvent être indifférents au degré d'intensité au niveau de l'exploitation agricole lorsque la production nationale totale est supérieure à un certain niveau, ce qui donne à penser que ce qui leur importe en réalité, c'est la capacité de production et non la production proprement dite au-delà de ce niveau. La demande de sécurité alimentaire pourrait donc décroître, alors même que la production totale serait en augmentation. La réponse à ces questions ne peut être qu'empirique et elle reflétera les conditions et caractéristiques spécifiques à chaque situation.

Les externalités négatives doivent être correctement internalisées avant tout versement (si paiement il y a) de paiements aux agriculteurs, afin de s'assurer que les décisions se fondent sur la totalité des coûts de production³⁰. (Voir OCDE 2001c pour une discussion plus détaillée sur le

niveau de référence et la détermination de qui devrait supporter le coût de traitement des externalités négatives.)

Exemple : un élément de paysage lié à un produit de base spécifique (tournesols, vignes, rizières en terrasses, pâturages associés à la production de lait ou de viande), dont la production est descendue en dessous du niveau optimal en raison d'une baisse induite par la réforme dans des prix des produits de base.

Tableau 3. Exemples de paiements en cas de forte jointure mais sans lien fixe ou direct entre intensité de production et produits autres que les produits de base

Nature de la jointure	Type de paiement	Montant des paiements	Condition d'attribution	Externalités négatives
Produit lié aux terres et à des intrants fixes non imputables	Paiements basés sur la surface : paiements basés sur la superficie cultivée	Voir note de bas de page n°27	Les pratiques agricoles doivent remplir les critères requis de quantité, de qualité et de localisation de la fourniture de produits autres que les produits de base.	Des mesures d'intériorisation des externalités négatives doivent être en place.
Produit lié à des intrants variables non imputables	Paiements liés aux intrants : paiements basés sur l'utilisation d'intrants (ex. par employé pour les effets positifs sur l'emploi agricole)	Demande de produits autres que les produits de base par unité d'intrant	Aucune	Idem
Produit lié à des intrants variables non imputables ; toutefois, la jointure n'est pas continue	Paiements liés aux intrants : paiements fondés sur l'utilisation d'intrants, mais plafonnés au niveau (ou nombre) d'intrants à soutenir (ex. paiements par tête de bétail pour un paysage pastoral avec des vaches à l'herbe)	Demande de produits autres que les produits de base par unité d'intrant	Les pratiques agricoles doivent remplir les critères requis de quantité, de qualité et de localisation de la fourniture de produits autres que les produits de base.	Idem

Lorsque la jointure est « étendue »

Biens publics purs uniquement : Du fait de l'incidence « étendue » du produit autre que le produit de base, le paiement peut être « généralisé »³¹, ce qui signifie qu'il sera distribué au même taux dans toutes les régions. Si la demande du produit autre que le produit de base ou les coûts de production varient considérablement d'une région à l'autre, cette solution ne

doit pas être envisagée. Dans ce cas, une combinaison de paiements généralisés et géographiquement ciblés peut s'avérer optimale. Du fait de la nature de bien public pur du produit autre, un financement par le gouvernement central constitue probablement la meilleure solution.

Exemple : le paysage général associé à l'agriculture dans un pays, lorsque sa production est descendue en dessous de la demande sociale à la suite d'une baisse des prix induite par une réforme. Le paiement peut cibler un élément spécifique du paysage et être conditionnée par la préservation de cet élément.

Biens publics locaux : la stratégie de base est la même que pour un bien public pur, à l'exception du financement, qui doit en principe être assuré par les autorités locales³². Les taxes locales constituent alors la principale source de financement³³. Si les bénéficiaires peuvent être identifiés, une taxe à affectation spécifique peut constituer une bonne solution (par exemple, les bénéficiaires de la protection contre les inondations peuvent être soumis à des taxes foncières locales). Des difficultés techniques peuvent survenir lorsque les régions bénéficiant des produits autres que les produits de base ne sont pas les mêmes. Par exemple, le paysage associé à la production de produits de base dans une région peut profiter aux habitants de cette région, tandis que l'habitat naturel associé à la même région profite également aux habitants d'autres villes. Dans ces cas-là elles doivent négocier entre elles afin de déterminer les dispositions de partage des coûts.

Exemple : chaque région possède un site de paysage agricole dont les résidents locaux sont les principaux bénéficiaires. Le paiement peut être versé aux agriculteurs par chaque juridiction.

Biens à accès privilégié (ou biens privés) : dans ce cas, le potentiel de fourniture par les clubs dépend de la possibilité de mise en place de mécanismes d'exclusion (encadré 13). Dans ce contexte, les clubs revêtent des formes très diverses allant d'entreprises commerciales à des organisations à but non lucratif, avec comme point commun l'organisation des transferts aux agriculteurs en contrepartie de la production de produits autres que ceux de base.

Encadré 13. Quelques exemples des difficultés soulevées par la mise en place de mécanismes d'exclusion

L'application concrète des approches de type clubs ou marchés ne se heurte pas seulement à un problème de faisabilité technique de la mise en place de mécanismes d'exclusion. En effet, comme on l'a vu dans la partie consacrée aux travaux analytiques, les lois ou règlements adoptés par certains pays garantissent un libre accès à l'espace agricole, prenant ainsi en compte des facteurs sociaux, culturels ou historique .

L'exclusion des usagers non payants du bénéfice des produits autres que les produits de base pose aussi des problèmes d'équité, notamment dans le cas des personnes défavorisées, qui seront de ce fait pénalisées.

Certes, il ne faut pas négliger ces questions, qui ne se bornent pas à une exclusion purement technique, mais il faut également considérer les avantages procurés par la mise en place de mécanismes d'exclusion. Elle permet notamment d'éviter de mesurer la demande, qui est probablement l'une des principales raisons de l'échec de l'action publique. Par ailleurs, elle permet également de préserver les valeurs de non-usage que peuvent aussi avoir les produits autres que les produits de base protégés grâce au versement d'une redevance par les usagers.

L'organisation de l'exclusion offre une grande flexibilité, des droits d'accès à un site particulier au prélèvement sur les recettes hôtelières ou à une taxe de séjour imposée aux touristes. Dans les deux exemples, les recettes sont redistribuées aux agriculteurs dont les activités de production génèrent et entretiennent le paysage souhaité. Dans le cas du prélèvement sur les recettes des hôtels, la stricte exclusion ne peut être garantie, mais si le site est situé à une distance telle qu'il est difficile de s'y rendre en une journée, le prélèvement sur les recettes peut être considéré comme un mécanisme d'exclusion suffisamment pratique et ciblé (c'est-à-dire qu'en pratique, seuls les personnes séjournant dans un hôtel peuvent profiter du paysage).

Un autre exemple de quasi-exclusion pourrait être une fondation³⁴ collectant une cotisation auprès de ses membres. En contrepartie, et sous réserve de la création du cadre institutionnel et juridique nécessaire, la fondation en question transformerait partiellement les valeurs de non-usage en valeurs privées en mettant l'information concernant ces valeurs de non-usage à la disposition exclusive de ses membres par la publication d'un bulletin. Bien entendu, en présence de valeurs d'usage pour lesquelles des droits de propriété peuvent être définis, la création de marchés doit également être envisagée.

Les autorités (centrales et locales) peuvent jouer un rôle important en mettant en place des infrastructures institutionnelles visant à encourager la

création de clubs³⁵. Diverses stratégies sont envisageables : la définition de droits de propriété permettant aux clubs de faire payer leurs membres, la publication d'informations sur les produits autres que les produits de base pour promouvoir la demande, la mise en place d'un cadre institutionnel pour faciliter le travail des organisations à but non lucratif, l'élaboration de cadres réglementaires et la mise à disposition de savoir, de formations et d'outils de recherche. Par exemple, des dispositifs d'exonération fiscale pour les organisations à but non lucratif peuvent constituer un instrument efficace. On peut aussi envisager un cadre réglementaire permettant aux clubs d'être enregistrés comme personnes morales (ce qui facilite, par exemple, l'ouverture de comptes bancaires). En présence d'économies de gamme, des clubs couvrant de vastes régions peuvent être créés (on peut même envisager la création de clubs nationaux).

Exemple : formation d'une fondation nationale ou locale financée par les cotisations de ses adhérents, effectuant des versements aux agriculteurs dont l'activité agricole contribue à l'entretien de l'habitat nécessaire à la survie de certaines espèces d'oiseaux. Ces fondations peuvent recevoir une aide des autorités centrales ou locales, sous diverses formes, notamment l'octroi du statut d'organisation de bienfaisance, l'accès à l'information concernant les agriculteurs dans les régions concernées, etc.

Ressources en propriété commune : les communautés bénéficiant des produits autres que les produits de base³⁶ doivent se concerter pour verser des paiements aux agriculteurs dont la production agricole génère lesdits produits. Le rôle des autorités (centrales et locales) peut se réduire à la promotion du dialogue entre les membres de la communauté sur l'utilisation des produits conjoints, ainsi que sur le financement et l'organisation des paiements. Si la communauté est nombreuse, les structures des autorités locales peuvent également être utilisées pour organiser un prélèvement ou une taxe à affectation spéciale dont le produit sera redistribué aux agriculteurs fournissant les produits autres que les produits de base.

Exemple : la régulation de l'alimentation en eau assurée par les agriculteurs en amont. Si le nombre de bénéficiaires est peu élevé (si, par exemple, seules quelques entreprises municipales de distribution d'eau puisent dans les eaux souterraines), la coordination entre ces dernières pour le versement de paiements aux agriculteurs constitue une solution pratique. Le coût serait finalement répercuté sur les usagers du service municipal de distribution.

Produits multiples regroupant des biens publics purs et d'autres types de biens : dans cette situation, on peut envisager un double mécanisme, avec un paiement généralisé visant la production du bien public pur et un paiement ciblé visant la production de l'autre/des autres produits autres que les produits de base. Le financement doit dans ce cas être partagé

entre le gouvernement central et d'autres organisations en fonction de la demande de chaque type de bien public.

En ce qui concerne la demande, les relations de complémentarité (ou l'interdépendance des préférences) entre les biens publics purs et d'autres types de produits autres que les produits de base doivent être si possible exploitées pour éviter les interventions inutiles, en particulier de la part du gouvernement central, et pour réduire les coûts. Si, par exemple, les résidents locaux apprécient davantage le paysage local parce que l'ensemble de la population l'apprécie également, cette demande générale peut être automatiquement assimilée à celle des résidents locaux. Leur « consentement à payer » pourrait suffire à préserver le produit autre sans intervention du gouvernement central.

Exemple : un paiement basé sur la superficie offert au plan local pour l'entretien du paysage (bien public local) pourrait contribuer à maintenir un type particulier d'agriculture dans la région concernée, et ainsi à préserver la biodiversité et les habitats, qui sont des biens publics purs. Aucune intervention du gouvernement central n'est nécessaire pour garantir la fourniture de ces produits autres.

Produits multiples regroupant des biens publics locaux et d'autres types de biens, à l'exception des biens publics purs : dans ce cas, un partenariat entre les autorités locales et les clubs constitue probablement la solution la plus efficace. La forme de ce partenariat dépend des caractéristiques des biens à accès privilégié, en commençant là encore par envisager une fourniture par un marché, un quasi-marché ou des clubs.

Exemple : un prélèvement sur les recettes de l'industrie du tourisme pour générer des paiements aux agriculteurs dans une localité peut compléter le financement de la protection contre les inondations par les autorités locales (partenariat entre des sociétés commerciales et les autorités locales). En alternative, les autorités locales peuvent mettre en place conjointement des fondations pour organiser la fourniture de produits multiples, et cofinancer les mesures avec les membres des fondations (partenariat entre les fondations à libre participation et les autorités locales).

Lorsque le facteur d'échelle de la jointure est « limité géographiquement »

Biens publics purs : l'unique différence réside ici dans le fait que tous les paiements doivent cibler précisément la région où le produit autre est généré et que rien ne justifie le versement de paiements généralisés.

Biens publics locaux : la stratégie est la même qu'avec le facteur d'échelle « étendu », c'est-à-dire que le financement des paiements aux agriculteurs relève des autorités locales.

Biens à accès privilégié (ou biens privés) : l'unique différence réside ici dans le fait que le rôle d'encouragement à la création de clubs revient aux autorités locales.

Ressources en propriété commune : la concertation entre les membres de la communauté pour l'utilisation et le financement des produits autres que les produits de base est sans doute plus facile à organiser au niveau local. Il appartient aux autorités locales de l'encourager.

Lorsque le facteur d'échelle de la jointure est « à la fois étendu et géographiquement limité »

Les principes et stratégies de base sont les mêmes que précédemment. On peut envisager un système à plusieurs niveaux, combinant des interventions généralisées et d'autres plus ciblées par le gouvernement central, ou des paiements généralisés financés par le gouvernement central combinés à des paiements versés par des clubs à libre participation ou à caractère commercial, avec le concours des autorités appropriées, centrales ou locales. Là encore, en présence de différents types de biens publics, les complémentarités de la demande et les possibilités de décentralisation doivent être exploitées pour éviter des interventions inutiles et réduire les coûts. Dans le même objectif, l'ordre de succession requiert une attention particulière.

Impacts des coûts de transaction sur les choix publics

Le cadre analytique et les travaux empiriques ont fait apparaître que les coûts de transaction (CT) peuvent influencer sur les choix publics. Les CT non liés à la politique choisie³⁷ peuvent avoir des effets sur la faisabilité de la fourniture par des voies autres que gouvernementales. Les CT liés à la politique choisie peuvent influencer sur certaines solutions gouvernementales, tant par rapport à d'autres solutions gouvernementales que par rapport à des options non gouvernementales.

*Coûts de transaction non liés à la politique*³⁸

Problématique

Dans ce contexte, les coûts de transaction sont liés à la création de marchés, à l'élaboration de mécanismes de taxation ou d'exclusion et à d'autres stratégies non gouvernementales telles que la fourniture volontaire ou par des clubs. Par exemple, un nombre potentiellement élevé de personnes peuvent souhaiter contribuer à la préservation du paysage agricole. Cependant, les coûts associés à la collecte de l'information sur la destination et la nature de cette contribution peuvent être si élevés qu'ils découragent la formation de tels dispositifs fondés sur une participation volontaire. Le manque de contacts entre les agriculteurs et les non-

agriculteurs d'une communauté peut entraîner des CT élevés et ainsi décourager les deux groupes de coopérer pour la préservation des produits autres que les produits de base. Les CT induits par l'absence de droits de propriété bien définis sont un exemple classique d'obstacle à la création de marchés. La réduction de ces CT en vue d'encourager la création de marchés et la fourniture volontaire peut donc constituer un enjeu majeur impliquant de nombreux facteurs sociaux, juridiques, culturels et techniques.

Conséquences pour l'action publique

La réduction des CT appelle la mise en place de mécanismes institutionnels cohérents. Il est essentiel de définir des droits de propriété pour les valeurs d'usage afin d'encourager la fourniture par le marché ou une fourniture de type commercial par les clubs, ce qui peut nécessiter une modification de la réglementation. Dans la mesure du possible l'élaboration de dispositifs incitatifs de contributions volontaires doit constituer un préalable à toute intervention des pouvoirs publics³⁹. Les infrastructures sociales existantes doivent également être exploitées pour générer des arrangements flexibles à moindre coût, comme dans l'agriculture soutenue par la communauté⁴⁰, où les communautés non agricoles environnantes soutiennent les activités agricoles afin de préserver les produits autres que les produits de base. Ce pourrait être un excellent exemple de mise en valeur de la solidarité sociale entre agriculteurs et non-agriculteurs. Par rapport à des contrats formels entre agriculteurs et non-agriculteurs, qui impliquent des CT élevés, cette approche offre davantage de flexibilité dans les relations entre les deux groupes, à l'instar de l'intégration verticale dans l'industrie.

Il convient également de rechercher des approches innovantes pour la mise en œuvre de mécanismes d'exclusion. Un système de « télé-péage » faisant appel aux toutes dernières technologies de l'information peut être utilisé pour taxer automatiquement les véhicules pénétrant dans une zone de paysage agricole remarquable sous réserve que certaines conditions soient remplies (qu'il y ait par exemple d'autres routes, etc.). Le secteur public a ici un rôle important à jouer en matière de recherche et développement.

Du point de vue de l'action publique, la réduction des CT non liés à la politique peut être conçue comme un processus continu et réactif aux potentialités offertes par les technologies de la communication et de l'information modernes. L'exploration des moyens de conversion de biens publics purs ou locaux en biens privés devrait être considérée comme un processus dynamique.

Coûts de transaction liés à la politique

Problématique

Les CT liés à la politique sont définis dans le présent rapport comme les coûts administratifs induits par la conception, la mise en œuvre, le suivi et le contrôle de l'application des différentes interventions des pouvoirs publics⁴¹. Nous avons vu que les CT liés à la mise en œuvre de certains choix publics pourraient parfois être suffisamment élevés pour déterminer *de facto* le choix optimal. En d'autres termes, l'intégration des CT dans les calculs peut modifier le classement des différentes mesures en termes d'efficacité globale. Cette situation est surtout susceptible de se présenter en présence d'un bien public pur très répandu. Dans ce cas, les mesures ciblées devront être comparées avec le soutien lié à la production. Voici quelques exemples particuliers.

Cas n° 1 : arbitrage entre paiements ciblés et paiements fondés sur la production : nous partons de l'hypothèse que nous avons affaire à un bien public pur « étendu », avec présence d'économies de gamme (bien qu'il n'y ait pas de jointure directe ou fixe) et d'une défaillance du marché. Dans la plupart des cas, l'application du cadre analytique va conduire à la mise en œuvre de mesures ciblées. Il importe ici de savoir si les coûts induits par la conception, la mise en œuvre et le suivi des mesures ciblées sont suffisamment élevés pour faire apparaître comme plus efficace une mesure liée à la production (c'est-à-dire un paiement versé à tous), telle qu'une subvention à la production (c'est-à-dire un paiement en fonction de la production). Plusieurs éléments d'information supplémentaires sont nécessaires pour répondre à cette question.

La première information requise concerne évidemment les coûts de transaction associés à chacune des options. Aucun problème ne se pose tant que l'option des paiements ciblés ne s'avère pas considérablement plus coûteuse. Pour que la comparaison entre les deux options soit correcte, il importe de connaître aussi précisément « l'importance » de la fréquence du bien public. S'il n'apparaît pas dans la plupart des régions où le produit de base associé est produit, le versement de paiements liés à la production aux agriculteurs qui ne fournissent pas le bien en question va entraîner un gaspillage important. Dans ce cas, une mesure différenciée régionalement (par exemple, des paiements différents pour chaque région) devrait être considérée de même que ses effets sur les CT. Ensuite, il convient de noter que, excepté dans le cas d'une jointure présentant des proportions absolument fixes⁴², un paiement fondé sur la production ne produit pas les mêmes résultats en termes de qualité, de quantité et de localisation du bien public. Il peut donc résulter un sous-alimentation du bien public dans certaines régions et un sur-alimentation du produit de base dans

d'autres⁴³. Dans certaines circonstances, les subventions à la production généreront des externalités négatives plus importantes que les paiements ciblés si aucune mesure n'est prise pour limiter celles-ci. De façon générale, plus le degré de substitution technique entre intrants est grand, notamment entre intrants non imputables donnant lieu à des produits autres que les produits de base, plus la perte d'efficacité associée au manque de précision est élevée. Bien entendu, ces coûts doivent être pris en compte dans la comparaison entre les deux options. D'un autre côté, si l'on décide d'imposer des critères d'éco-conditionnalité (obligation d'observer des règles particulières en matière de pratiques agricoles) afin d'améliorer l'efficacité des subventions à la production, les coûts de transaction induits par la conception et le suivi de ces dispositions doivent également être pris en compte. Ce n'est qu'en tenant compte de ces intrants que l'on peut évaluer précisément le rôle des coûts de transaction dans la définition de la stratégie optimale.

Cas n° 2 : Arbitrage entre paiements ciblés et soutien des prix du marché (généré par des droits de douane) : dans ce cas, on peut avancer les mêmes arguments que pour les subventions à la production, si ce n'est que les droits de douane induisent des coûts de transaction potentiellement moins élevés que les subventions à la production. D'un autre côté, il entraîne une perte de surplus du consommateur qui doit être intégrée à l'équation⁴⁴⁴⁵. A l'instar de ce qui se passe avec les subventions à la production qui ne produisent pas exactement l'effet souhaité en matière de biens publics, des coûts supplémentaires sont à prévoir pour la mise en place et le suivi de mesures réglementaires. Le soutien des prix du marché et les subventions à la production peuvent décourager toute possibilité de fourniture volontaire ou par des clubs, supprimant ainsi toute perspective d'économie de coûts.

D'autre part, le soutien des prix du marché ne génère pas le type de pertes sèches qu'entraîne le prélèvement de taxes (c'est-à-dire la perte de surplus du consommateur liée à une taxe) et qui se produit dans le cas des paiements directs⁴⁶. La perte de surplus du consommateur associée au soutien des prix du marché est en théorie équivalente à la perte sèche découlant du prélèvement d'une taxe afin de financer des paiements destinés à remplacer le soutien par les prix du marché (voir Corden, 1997, par exemple). Dans chaque cas, l'importance relative de la perte est un problème empirique. Cependant, il est à noter que pour réduire le plus possible cette perte, les taxes visant à financer des paiements sont générales (impôt sur le revenu ou TVA, par exemple). En conséquence, on peut supposer que la perte sèche associée aux mesures relatives aux paiements (c'est-à-dire les taxes générales) est plus faible que celle associée au soutien des prix du marché (c'est-à-dire une taxe sur un seul produit) (voir Corden, 1997, par

exemple). On trouvera au tableau 4 une illustration des principales pertes d'efficacité pour les différentes stratégies.

Tableau 4. Illustration des principales pertes d'efficacité majeures des différentes stratégies d'action

	Paiements ciblés	Subventions à la production	Soutien des prix par des droits de douane
CT	Élevés ¹	Moyens	Faibles
Pertes d'efficacité dues au manque de précision	Aucune ²	Oui	Oui
Pertes d'efficacité dues à une perte de surplus du consommateur	Aucune	Aucune	Oui
Pertes sèches liées à la collecte des taxes	Oui	Oui	Aucune

1. Les qualificatifs tels que faible, moyen ou élevé, correspondent à l'importance relative des CT et non à une quelconque indication quantitative.

2. L'hypothèse de départ étant que les informations relatives à la jointure, à la défaillance du marché et aux biens publics sont fiables.

Autres cas où des CT pourraient avoir une incidence – arbitrages entre fourniture par le gouvernement central et fourniture par les autorités locales : Les économies d'échelle associées à la fourniture de services à caractère public pourraient, lorsqu'elles existent, favoriser la fourniture de biens publics locaux par le gouvernement central. Il est probable que ce type d'économies d'échelle se rencontre effectivement dans une certaine mesure, d'où le débat que suscite dans un grand nombre de pays la question de l'échelle optimale des autorités locales. Dans de nombreux cas, toutefois, les économies d'échelle concernent en fait la concertation entre des zones géographiquement proches, avec des objectifs tels que la constitution d'entreprises publiques de distribution d'eau desservant les multiples agglomérations d'un même bassin hydrologique, le partage des équipements de lutte contre les incendies par un grand nombre de municipalités, ou la fusion de deux municipalités. Dans le cas des produits autres présentant des caractéristiques de biens publics locaux, on doit pouvoir trouver des modalités de concertation entre plusieurs municipalités, en particulier lorsque l'offre et la demande ne relèvent pas d'une seule et unique juridiction. Pour autant, cela ne semble pas aller dans le sens de l'argument selon lequel les économies d'échelle favorisent la fourniture directe de biens publics par le gouvernement central, même si ces dernières peuvent avoir un rôle important à jouer dès lors qu'il s'agit de biens publics purs tels que la recherche-développement dans le domaine de la valorisation des produits

autres que les produits de base. Ces informations pourraient être largement partagées au niveau des autorités locales.

Arbitrages entre fourniture conjointe et fourniture séparée en cas de jointure faible : Autre argument avancé : les CT associés à la mise en œuvre de mesures dissociées pour chaque produit autre que le produit de base pourraient être lourds, et par conséquent, une politique favorable à une fourniture conjointe des produits de base et des autres produits pourrait être plus efficiente. Pour prendre en compte cet argument dans l'élaboration des politiques, il suffit d'inclure dans le calcul des coûts de dissociation des CT spécifiques à la mise en œuvre des mesures dissociées (par exemple, en créant de nouvelles institutions chargées de cette dernière).

Mesurabilité/disponibilité des données nécessaires aux arbitrages

La comparaison des CT et des pertes d'efficacité associées à diverses stratégies d'action n'a fait l'objet que de rares travaux, si bien qu'il est extrêmement difficile d'évaluer l'ampleur du problème. En vue de surmonter ces difficultés, les sections suivantes proposent quelques principes et lignes directrices de base.

Comme dans le cas de la définition des lignes directrices pour l'opérationnalisation et la réponse aux questions découlant du cadre analytique, il convient de toujours rechercher un équilibre entre la précision et la disponibilité des données afin de rendre cet exercice le plus pratique et le plus pertinent possible.

Quelques principes de base

En premier lieu, comme il ressort de ce qui vient d'être dit, seuls les CT particuliers à la stratégie à l'étude doivent être pris en compte. Les CT communs à toutes les stratégies peuvent être négligés.

Les structures administratives existantes doivent être exploitées. La toute première étape consiste à examiner les possibilités d'utilisation des structures administratives existantes⁴⁷. Les changements de politique, même importants, n'entraînent pas toujours un bouleversement des systèmes administratifs : il existe donc une « marge d'ajustement » pour la redistribution des tâches dans le cadre des structures administratives existantes. Il pourrait par ailleurs être intéressant d'examiner les expériences de restructuration administrative, afin d'évaluer dans quelle mesure on peut reprendre ou adapter les systèmes en vigueur. En réalité, seuls les coûts marginaux nous intéressent ici, et ceux-ci ne jouent pas nécessairement un rôle significatif dans les pays où les systèmes d'information et d'administration sont très sophistiqués.

Dans ce contexte, on peut également envisager la mise à contribution des structures administratives des autorités locales et même (éventuellement) des ONG en mesure, par exemple, d'apporter des fonds (fondations en faveur de la protection de l'environnement dans certains pays, par exemple). Cela peut s'opérer sur la base de contrats entre le gouvernement central et les autorités locales, ou entre le gouvernement central et des ONG.

Si l'on envisage la création de nouvelles structures administratives, il convient en outre d'étudier les expériences passées de mise en œuvre de politiques similaires, que ce soit dans l'agriculture ou dans d'autres secteurs, et notamment les coûts indirects tels que ceux induits par la mobilisation des groupes concernés.

Même une information limitée peut fournir une orientation pour l'action publique : même lorsque de sérieuses difficultés sont à prévoir pour obtenir les données nécessaires, il convient de s'efforcer d'évaluer un maximum de facteurs, afin que les décideurs puissent déterminer si les CT jouent ou non un rôle dans le choix des actions. Par exemple, tant que les coûts de transaction induits ne sont pas suffisamment élevés pour annuler les économies réalisées par le passage d'une mesure liée à la production à une intervention ciblée, rien ne s'oppose à la mise en œuvre de mesures ciblées⁴⁸. S'il n'est pas possible de mesurer précisément ces coûts, une simple approximation peut, dans bien des cas, suffire au décideur pour déterminer s'il se trouve oui ou non confronté à un réel dilemme dans sa prise de décision (voir section suivante).

Lignes directrices

Tout d'abord, les différentes stratégies d'action doivent être clairement définies, y compris les méthodes et conditions de versement des aides, etc., puis les CT induits par chaque stratégie et les écarts de CT entre les différentes stratégies doivent être évalués, en prenant comme référence une structure administrative existante. Les principaux éléments de comparaison sont résumés dans le tableau 5. L'importance de chacun de ces éléments dépend de divers facteurs tels que le nombre d'exploitations, la répartition spatiale des exploitations, l'existence ou non de mesures impliquant déjà le versement de paiements aux agriculteurs, les possibilités de substitution technique des intrants (liées au suivi) et l'environnement social et culturel, etc.⁴⁹

Tableau 5. CT associés aux différentes stratégies d'action¹

Activités administratives	Paiements ciblés	Subventions à la production	Soutien des prix par les droits de douane
Élaboration d'une politique (définition des modalités de versement (ex. montants, critères de sélection, etc.), ou des critères d'éco-conditionnalité)	X	X	X
Obtention d'un consensus sur cette politique² (information du public sur la politique proposée)	X	X	X
Collecte de fonds (collecte des taxes)	X	X	
Sélection des régions (collecte des demandes, approuvées ou refusées en fonction des critères de sélection)	X		
Mise en œuvre de la politique (versement des paiements)	X	X	
Suivi de la politique (contrôle du respect des conditions requises)	X	X (Eco-conditionnalité)	X (Réglementation)
Contrôle de l'application de la politique (sanctions en cas de défaut)	X	X	X

1. Les CT supportés par les agriculteurs (par exemple, pour obtenir des informations sur les lignes directrices concernant les dossiers de demande, préparer et soumettre ces dossiers, etc.) peuvent être suffisamment élevés pour être pris en compte.

2. Il est à noter que ce CT n'est pas seulement le fait d'une nouvelle politique, mais aussi de la politique en vigueur ; autrement dit, il appartient aux pouvoirs publics de montrer que la politique en vigueur est la solution la plus efficace pour répondre aux problèmes posés par les produits autres que les produits de base et les externalités négatives.

Ensuite, l'ampleur des écarts entre les CT doit être analysée. Si l'on peut établir objectivement que l'écart de CT est « faible », il n'est pas nécessaire de passer à l'étape suivante, qui consiste à évaluer la différence d'efficacité. Le coût pour la société, commun à toutes les stratégies, peut être quantifié par la différence entre les coûts de la production intérieure et le prix international. Nous pouvons le considérer comme un « budget virtuel ». L'écart de CT doit être comparé à ce « budget virtuel ». Enfin, les différences d'efficacité entre les différentes stratégies doivent être autant que possible chiffrées. Voici quelques exemples concrets de méthodes d'évaluation des pertes.

- Pour les subventions à la production, évaluer la différence entre le coût de production des produits de base et le prix international de ce produit dans les régions où les produits autres que le produit de base ne sont pas fournis. La somme des différences peut servir d'indicateur indirect de l'inefficacité potentielle des subventions à la production.
- Pour le soutien des prix par des droits de douane, évaluer l'élasticité-prix de la demande de produits de base. Puis calculer la perte potentielle en évaluant approximativement la réduction du surplus du consommateur, laquelle peut être évaluée en utilisant : le prix intérieur du produit de base ; le prix international du produit de base ; et l'élasticité-prix de la demande de produits de base (voir annexe 4 pour plus de détails).

Impact des CT sur les choix publics

Au vu des incertitudes fondamentales inhérentes à l'évaluation des pertes d'efficacité, l'attention doit dans la pratique être portée en premier lieu sur les écarts de CT. Si ces derniers ne sont pas considérables comparés au « budget virtuel », il y a peu de chances qu'ils entravent l'action gouvernementale. En tout état de cause, toutes les possibilités de réduction des CT associés à des paiements ciblés doivent d'abord être recherchées. Ce n'est qu'ensuite que l'on peut tenter de comparer l'efficacité des différentes stratégies d'action.

V. Conséquences du déficit d'information pour l'action publique

Quel type d'information est susceptible d'être inaccessible ?

L'information requise pour une application complète du cadre analytique est très étendue et souvent difficile à obtenir. Même si un investissement considérable est consacré à la collecte des données, certaines lacunes subsisteront. Ce problème de carence en information peut avoir une influence directe sur les choix publics.

Des lacunes peuvent apparaître dans deux domaines principaux. Premièrement, l'évaluation de la demande de produits autres que le produit de base est toujours problématique, en particulier lorsque l'on est en présence de valeurs de non-usage. Les expériences d'application des différentes méthodologies élaborées montrent que ces dernières fournissent souvent des valeurs très divergentes pour un même produit non marchand. Contrairement aux biens privés, pour lesquels le marché fournit des informations correctes pour orienter l'allocation des ressources, l'exactitude de l'évaluation de la demande n'est jamais avérée. Les problèmes relatifs à

l'évaluation de la demande surviennent principalement dans le cas de biens publics purs ou locaux. Si des biens à accès privilégié sont concernés, la demande peut être automatiquement mise en évidence par le processus de sélection des membres bénéficiaires.

Deuxièmement, il est généralement difficile de prévoir la réaction des agriculteurs aux variations de prix. Les réactions possibles sont l'introduction de nouvelles technologies, la réduction des coûts de production, la conversion à d'autres cultures, une orientation vers des - cultures moins intensives ou l'abandon de terres. La réaction dépend de micro-facteurs au niveau de l'exploitation agricole, tels que la disponibilité du capital, l'accès aux nouvelles technologies, le nombre de familles vivant sur les revenus de l'exploitation, etc. Si les décideurs publics ne sont pas en mesure d'intégrer ces facteurs, le soutien risque d'être accordé à des régions où, en fait, aucune défaillance du marché n'est survenue ni même susceptible de survenir.

Mise en place de politiques alternatives en cas de carence en information : approche institutionnelle

Évaluation de la demande : décentralisation de la prise de décision

L'un des principaux problèmes associés à l'évaluation de la demande réside dans le fait que les questions hypothétiques utilisées (par exemple, dans le cadre de la MEC) ne mettent pas toujours en évidence le véritable consentement à payer des personnes interrogées pour des biens publics ; ces dernières peuvent agir stratégiquement afin de profiter indûment des contributions d'autrui. Cependant, confrontées à des situations où elles doivent prendre une décision concernant une contribution effective à la fourniture de biens publics, elles tendent à exprimer leur véritable volonté de payer. Par exemple, si on leur demande d'accepter une augmentation d'impôts pour financer la production d'un bien public, sachant que la décision dépendra de leur réponse, elles exprimeront probablement leur volonté de payer de façon plus précise qu'en répondant à une question hypothétique.

Bien que des enquêtes de ce type aient été utilisées par certains gouvernements, il existe un contre-argument selon lequel le processus Parlementaire ordinaire est en mesure de refléter précisément la demande de diverses combinaisons de biens publics. En d'autres termes, la demande sociale de biens publics est automatiquement reflétée par les décisions prises au Parlement, dans le cadre du processus démocratique. Évidemment, cet argument est d'autant plus valide si les Parlementaires disposent d'informations suffisantes concernant la nature des biens considérés et les coûts nécessaires à leur production. Cependant, une décision Parlementaire

ne peut fournir une mesure fiable de la demande sociale dès lors qu'elle est influencée par l'action exercée par des groupes de pression au nom d'intérêts propres autres que ceux relatifs à la production de biens publics.

Initiative des autorités locales

La discussion évoquée ci-avant suggère que les décisions politiques prises au niveau local⁵⁰ sont en mesure de refléter la demande sociale de produits autres que le produit de base de façon suffisamment fiable dès lors que les autorités locales disposent d'informations concernant la nature des biens publics et les coûts réels (coûts économiques que la société doit prendre en charge) de leur production⁵¹. Si le problème considéré concerne des biens publics locaux, les autorités locales sont susceptibles de disposer des informations nécessaires. Si, en plus, ces autorités sont financièrement autonomes, les décisions politiques prises au niveau local peuvent fournir un très bon indicateur indirect de la demande.

En pratique, toutefois, les autorités locales sont souvent financées par des dotations du gouvernement central dans le cadre d'une stratégie de régionalisation des revenus. Dans ce cas, et si les subventions sont affectées à des activités spécifiques telles que la préservation des produits autres, les autorités locales risquent de surévaluer la demande en vue d'adopter un comportement de passager clandestin. Dans ces circonstances, les décisions prises au niveau local ne constituent plus un indicateur fiable de la demande sociale. L'insuffisance des informations demeure alors un problème pour l'action publique.

Une solution envisageable consisterait à mettre en place un mécanisme de décision décentralisé pour l'utilisation des subventions (c'est-à-dire que les subventions ne seraient plus affectées par le gouvernement central à des activités spécifiques). De cette façon, les autorités locales seraient obligées d'évaluer les coûts d'opportunité et les arbitrages associés à la production de biens publics afin d'établir un schéma de dépenses optimal. Elles seraient alors moins tentées de surévaluer la demande.

Si nous sommes confrontés à un mélange de biens publics purs et locaux, sans toutefois être en mesure d'évaluer la demande, une option envisageable pour les autorités locales consisterait à verser des paiements aux agriculteurs sur la base des mécanismes institutionnels recommandés précédemment. Si la demande de biens publics locaux dépasse celle des biens publics purs, les paiements au niveau local peuvent suffire à garantir tant la production de produits de base que celle de produits autres que les produits de base, et les difficultés d'évaluation de la demande du bien public pur ne constituent plus un problème.

Partenariat entre les pouvoirs publics et les groupes volontaires

L'existence de groupes volontaires (comme des fondations de défense de l'environnement) soutenant la préservation de produits autres que les produits de base grâce à leurs contributions prouve qu'il existe une demande de ces produits, laquelle est au moins égale aux fonds collectés par ces groupes. Si ces produits autres que des produits de base sont des biens publics purs (par exemple des valeurs de non-usage), on peut supposer que la demande « réelle » de ces produits est plus importante en raison du resquillage. Aussi peut-il paraître justifié que les pouvoirs publics complètent les fonds collectés par ces groupes volontaires. Cependant, une fois le soutien du gouvernement garanti, les groupes volontaires sont fortement incités à compter sur celui-ci.

Il existe des solutions à ce type de problème. Le gouvernement central peut décider de plafonner son soutien, par exemple en le limitant à un pourcentage (disons 50 %) des fonds volontaires collectés. Ainsi, les groupes volontaires sont incités à poursuivre la collecte de fonds auprès de leurs membres. Ce système de « fonds en contrepartie » présente d'autres avantages. Le soutien n'est fourni qu'aux régions où la demande de produits autres est clairement démontrée⁵². Le gouvernement central peut minimiser la charge de l'administration en s'appuyant sur les groupes volontaires. Bien que de tels arrangements n'aient pas de fondement théorique, leurs avantages potentiels sont considérables et justifient l'adoption d'une approche pragmatique.

Les approches décrites ici ne suffisent pas toujours à pallier les lacunes d'information. Le cas des biens publics purs ne faisant pas l'objet d'actions d'organisations volontaires⁵³ dans une région est particulièrement difficile à résoudre. Lorsqu'un tel cas est observé, des efforts considérables doivent être consentis pour la collecte d'informations sur la demande.

Ajustement des paiements en fonction de l'écart entre les coûts de production et les prix internationaux, et non de la demande

Comme nous l'avons évoqué au chapitre précédent, les paiements peuvent se fonder sur le coût de production de produits conjoints plutôt que sur la demande. Par définition, les paiements ne sont justifiés que si ce coût est moins important que la demande.

Si les paiements sont versés sur cette base, il n'est pas nécessaire de chiffrer précisément la demande. En appliquant des méthodes d'évaluation de la demande telles que la MEC ou l'analyse conjointe, par exemple, on peut demander aux personnes interrogées si elles sont prêtes à payer le coût en question pour préserver les produits autres que de base. Dans ce cas, l'évaluation est plus fiable que lorsque l'on pose des questions vagues,

hypothétiques ou ouvertes. En pratique, de nombreuses politiques agro-environnementales supposent implicitement que la demande de réduction (ou d'augmentation) des externalités négatives (ou positives) est plus importante que le coût de l'évaluation, puisque de telles mesures sont souvent mises en place sans évaluation préalable de la demande.

Réactions des agriculteurs aux variations de prix : progressivité

Lorsqu'il est difficile de prévoir la réaction des agriculteurs aux baisses de prix, une approche progressive permettant l'observation des variations marginales de la production de produits de base et des autres produits peut constituer une solution. Tant que la production de produits autres que de base ne varie pas dans une proportion impliquant une défaillance du marché, aucune action n'est requise. Par contre, dès lors que l'on observe ou que l'on prévoit avec certitude une défaillance du marché, il convient de rechercher les informations requises pour évaluer l'intérêt d'une intervention. Les politiques fondées sur cette approche peuvent s'avérer plus efficaces que celles reposant sur de simples suppositions concernant la réaction à une variation de prix.

Un autre avantage de cette approche réside dans le fait qu'elle permet d'observer avec précision les valeurs marginales de produits autres que les produits de base. Comme nous l'avons évoqué au chapitre précédent, ce mode d'observation est préférable à l'estimation des valeurs totales pour définir la politique la plus efficace. Par exemple, la disparition de petites parties du paysage peut être acceptée par une communauté locale, alors que des changements plus importants peuvent poser problème⁵⁴. Cela signifie que les valeurs marginales augmentent à mesure que la production de produits autres que les produits de base baisse. Pour certains produits autres très répandus (comme la sécurité des approvisionnements alimentaires), cette approche permet d'évaluer avec précision les valeurs marginales.

Cette approche permet en outre d'anticiper les modifications irréversibles de la fourniture de produits autres que les produits de base. L'approche progressive permet aux décideurs publics d'agir exactement en temps voulu. Tant que les pertes restent marginales, des politiques peuvent être mises en place pour les arrêter. Par exemple, si une variation marginale de prix entraîne un abandon des terres et, par conséquent, une perte irréversible de paysage de grande valeur dans une région, une action peut être mise en place rapidement pour enrayer le phénomène.

De même, cette approche peut réduire les incertitudes concernant les effets des CT sur les choix publics. La progressivité laisse suffisamment de temps pour adapter les structures administratives existantes aux exigences des nouvelles politiques.

Cette approche pourrait également conduire à l'introduction automatique de certains aspects dynamiques de paramètres pertinents, tels que les variations des prix internationaux des produits de base.

A mesure que la réforme progresse, les agriculteurs peuvent évaluer plus exactement les coûts réels de la fourniture de produits autres : des mécanismes de marché pour déterminer l'existence ou l'absence d'économies de gamme peuvent ainsi être mis en place plus facilement.

Enfin, l'approche progressive peut également contribuer à la mise en place de clubs et de fondations, car ceux-ci ont davantage de temps pour se constituer. En cas d'application d'une approche progressive, la population a le temps d'observer les variations marginales de la production de produits autres que les produits de base et de décider si elle désire contribuer à la préservation de ces produits. Cela permet également aux pouvoirs publics, à l'échelon central et local, d'examiner les possibilités de partenariat avant de procéder purement et simplement à une intervention.

L'approche progressive requiert un système de suivi. Toute action des pouvoirs publics doit se fonder sur l'information recueillie par l'observation des variations à mesure de leur survenance. Pour garantir l'efficacité et l'efficacé du suivi, il convient de définir clairement les indicateurs utilisés. Des indicateurs environnementaux pour l'agriculture, tels que ceux élaborés par l'OCDE, peuvent être utilisés à cette fin (OCDE, 2001j). La nécessité d'un système de suivi parle en faveur d'une décentralisation des prises de décision. Les changements à observer dépendent de facteurs spécifiques et varient considérablement d'une région à l'autre. Ils doivent donc être observés au niveau local.

L'approche progressive comprend un aléa moral. Les agriculteurs pourraient s'abstenir d'adapter leurs pratiques agricoles dans l'attente d'un soutien des pouvoirs publics. Pour prévenir une telle situation, l'adoption d'une stratégie d'ajustement structurel pourrait être imposée comme condition préalable à l'obtention d'une aide relative aux produits autres que les produits de base⁵⁵.

Ordre chronologique

La chronologie des mesures est importante en soi pour prévenir tout résultat inefficace, mais peut également contribuer à surmonter les problèmes relatifs aux lacunes d'information. Les lignes directrices ci-dessous se fondent sur les analyses disponibles à ce jour.

Premièrement, la mise en place de politiques destinées à atténuer les externalités négatives, le cas échéant, doit précéder ou accompagner toute étude des possibilités d'intervention des pouvoirs publics sur la production

de produits autres que les produits de base. Il s'agit là d'une recommandation fondamentale pour l'efficacité générale du processus, puisque les coûts associés aux externalités négatives doivent être pris en compte (ce qui revient à une prise en compte simultanée des externalités négatives et de la production de produits autres que les produits de base). De plus, cela permet de contourner la difficulté relative à l'estimation du coût d'internalisation des externalités négatives. La prise en compte simultanée est également importante si l'imposition d'une taxe ou d'une réglementation comme moyen de réduction de l'externalité négative menait à une baisse ou à l'élimination de la production du produit de base entraînant également la perte de certains produits autres que les produits de base. Afin d'éviter ce cas de figure, des mesures de conservations des produits autres que les produits de base pourraient être instaurées simultanément. Cette situation ne devrait cependant pas pouvoir arriver lorsque le soutien agricole demeure élevé en comparaison des coûts de production (c'est-à-dire lorsque l'augmentation des coûts de production due aux politiques visant la réduction des externalités négatives est le moins susceptible de mener à la suppression de la production du produit de base).

Deuxièmement, la mise en œuvre de politiques encourageant un ajustement structurel qui serait favorable à la préservation des produits autres que les produits de bases (du fait, par exemple, de l'accroissement de la taille des exploitations pratiquant des cultures exigeant d'importantes superficies, comme les céréales) doit précéder ou accompagner toute mesure (le cas échéant) visant directement les produits autres. Cet aspect est important car la structure des exploitations agricoles influe sur le niveau des externalités positives comme des externalités négatives associées. Soutenir la préservation des produits autres que les produits de base peut avoir un effet dissuasif sur un ajustement structurel, par ailleurs souhaitable.

Troisièmement, des mécanismes de marché doivent être envisagés chaque fois que cela est possible pour déterminer la présence d'économies de gamme ou pour identifier la demande (encadré 5).

Quatrièmement, les mécanismes institutionnels d'encouragement à la fourniture non gouvernementale doivent être établis le plus tôt possible, faute de quoi aucune initiative ne sera prise par le secteur non gouvernemental. Comme on l'observe déjà parfois, il faut par exemple prévoir des exonérations d'impôts pour les groupes volontaires (fondations, entre autres) avant d'envisager des interventions publiques plus directes. Les pouvoirs publics doivent également se préparer à agir dès que possible en tant que médiateurs pour coordonner les divers intérêts en présence pour la préservation des produits autres que les produits de base. Cela s'applique également aux schémas impliquant un financement mixte par des groupes volontaires et le secteur public.

Cinquièmement, dans le cas des produits autres de nature locale ou régionale, la prise de décision doit être la plus décentralisée possible, lorsque cela semble faisable et efficace, sans toutefois exclure un financement par le gouvernement central. S'ils n'existent pas encore, des dispositifs de prise de décision décentralisée doivent être mis en place rapidement. Cette mesure est dans la droite ligne de la stratégie globale des pouvoirs publics de dissocier les différents niveaux de responsabilité publique. Ainsi, la décentralisation de la prise de décision en termes de produits autres que les produits de base vers un niveau de responsabilité le plus bas ne serait pas viable si la politique générale tend à une centralisation vers un niveau supérieur dans le but d'opérer des économies d'échelle.

VI. Équité, stabilité et répercussions internationales

Le cadre analytique indique que fonder l'action publique uniquement sur des critères d'efficacité à l'échelon national peut ne pas être compatible avec d'autres préoccupations telles que l'équité, la stabilité et les répercussions internationales. Si les décideurs publics étaient en mesure d'évaluer ces considérations, elles ne poseraient pas de problème particulier. En pratique, toutefois, il est extrêmement difficile de définir des facteurs de pondération.

Supposons, par exemple, que nous avons trois stratégies d'action et que chacune est classée comme suit en termes d'efficacité, d'équité, de stabilité et de répercussions internationales :

	Préoccupations d'ordre national			Répercussions internationales
	Efficacité	Équité	Stabilité	
<i>Politique A</i>	1 ¹	2	3	3
<i>Politique B</i>	2	1	1	2
<i>Politique C</i>	3	3	2	1

1. Ces chiffres correspondent à un classement et ne s'additionnent pas.

La politique C se classe clairement après la politique B du point de vue national. En revanche, il est difficile de départager la politique A de la politique B. Le choix doit donc se faire entre les politiques A et B. Cependant, dès lors qu'on intègre les répercussions internationales dans l'arbitrage, toutes les politiques semblent envisageables.

Il importe donc d'examiner comment la politique optimale en termes d'efficacité se comporte par rapport aux autres lorsque l'on intègre les autres considérations dans l'évaluation. Si les stratégies les meilleures en termes d'efficacité le sont également en matière d'équité, de stabilité et de

répercussions, alors le choix est évident. En revanche, si des arbitrages sont nécessaires, les décideurs doivent comprendre la nature de tous les éléments, même s'il est difficile de les quantifier.

Équité (répartition des revenus)

Dans le contexte de la production de produits autres que les produits de base⁵⁶, comme pour la production de biens publics en général, deux problèmes se posent en matière d'équité. L'un concerne les bénéficiaires des produits conjoints, tandis que l'autre concerne la répartition de leur coût de production. Le premier se pose lorsque la demande de produits autres que les produits de base est élastique par rapport aux revenus (exemple : la disparition d'un produit autre touchera les classes aisées de façon disproportionnée).

Décentralisation et équité

La décentralisation apparaît comme l'une des recommandations essentielles de ce rapport dès lors que des biens publics locaux sont concernés. Cependant, la décentralisation du pouvoir décisionnel, si elle s'accompagne d'une décentralisation du financement, peut entrer en conflit avec l'objectif de redistribution des revenus entre les régions. Ce cas est illustré par l'option 1 du tableau 6. Seules les régions disposant de ressources financières suffisantes seront en mesure de préserver les produits autres que les produits de base qui sont des biens publics locaux.

Il existe deux possibilités pour remédier à ce problème. L'une consiste, pour le gouvernement central, à financer directement tout ou partie des paiements aux agriculteurs sous forme de fonds réservés. On pourrait envisager un dispositif selon lequel les autorités locales communiqueraient au gouvernement central le montant des coûts de production des produits autres que les produits de base. Ce cas est illustré par l'option 2 du tableau 6. Une alternative consiste pour les autorités locales à définir et à verser les paiements à partir d'une enveloppe globale fournie par le gouvernement central. Dans ce processus, la décision concernant l'allocation des fonds disponibles entre tous les différents usages en compétition dans cette localité revient aux autorités locales. Dans la pratique, cette procédure (option 3 du tableau 6) est appliquée dans de nombreux pays pour remédier aux problèmes liés à la production de biens publics locaux et à la répartition régionale des revenus (encadré 14).

S'agissant des coûts induits, dès lors que la demande a été évaluée avec précision, aucune de ces options, qui visent spécifiquement les questions de répartition des revenus entre régions, n'a d'impact sur l'efficacité (en supposant qu'il n'y a pas de différence de CT entre eux). En d'autres termes, l'efficacité ne varie pas en fonction de l'origine du financement des

paiements. Si l'on considère à la fois l'efficacité et l'équité, les options 2 et 3, prévoyant un financement par le gouvernement central, apparaissent comme préférables. En ce qui concerne les avantages, toutes les options sont neutres.

Encadré 14. Ajustement de la répartition des revenus entre régions : dotations aux autorités locales

Bien que les transferts du gouvernement central aux autorités locales (ou des collectivités locales les plus riches vers les moins riches : ajustement horizontal) soient courants dans les pays développés, les modalités de fixation du niveau des dotations varient. Il en existe essentiellement deux types (voir, par exemple, l'étude conduite par Price Waterhouse Coopers (2000) et couvrant 19 pays de l'OCDE). Le premier consiste à effectuer une péréquation des recettes (par habitant, par exemple) des autorités locales, le second à effectuer une péréquation sur le niveau de fourniture des services de base. Ce second mode de calcul implique manifestement des modalités plus complexes de détermination du niveau des dotations car il faut établir la demande standard de services locaux ou le niveau minimum de ces services (exemple : "Standard Spending Assessment" au Royaume-Uni).

Tableau 6. Options de solution pour préserver l'équité régionale (la demande est mesurable)

Option de politique	Efficience*	Équité	Arbitrages
Option 1 : des paiements ciblés sont versés et financés par les autorités locales (p. ex. par une augmentation des impôts)	Élevée	Équité moindre	Inférieurs
Option 2 : des paiements ciblés sont versés et financés par le gouvernement central.	Élevée	Équité raisonnable	Neutres
Option 3 : des paiements ciblés sont versés par les autorités locales, leur financement provenant de subventions globales et non affectées du gouvernement central.	Élevée	Équité raisonnable	Neutres

* En supposant qu'il n'existe pas de différence entre les CT.

Cependant, la situation diffère dès lors que l'évaluation de la demande de produits autres que les produits de base est imprécise. Quand le gouvernement central finance directement les paiements, les autorités locales sont fortement incitées à surévaluer la demande pour adopter un comportement de passager clandestin sur les contributions du gouvernement central (tableau 7). Ce cas de figure est évité lorsque la décision concernant l'allocation des subventions est confiée aux autorités locales. Dans ce cas,

l'option 2 est moins efficace que les options 1 et 3, le choix devant se faire entre ces deux dernières (en supposant encore qu'il n'y a pas de différence entre les CT). Du point de vue des avantages, toutes les options sont neutres. Il s'avère que l'option 3 est préférable, car elle est plus équitable tout en présentant la même efficacité que l'option 1.

Tableau 7. Options envisageables pour préserver l'équité régionale (la demande peut être évaluée)

Option	Efficacité*	Équité	Arbitrages
Option 1 : des paiements ciblés sont versés et financés par les autorités locales (ex. par une augmentation des impôts)	Élevée	Équité moindre	Inférieurs
Option 2 : des paiements ciblés sont versés et financés par le gouvernement central.	Faible	Équité raisonnable	Inférieurs
Option 3 : des paiements ciblés sont versés par les autorités locales, leur financement provenant de subventions du gouvernement central.	Élevée	Équité raisonnable	Supérieurs

* En supposant qu'il n'existe pas de différence entre les CT.

Soutien des prix et équité

Nous avons montré qu'à moins que les CT associés à des paiements ciblés ne priment sur la perte d'efficacité qu'induit le soutien par les prix, ce dernier ne saurait constituer l'option la plus efficace pour traiter la question des produits autres. Cependant, quelles sont les implications du soutien des prix en termes d'équité ?

Comme nous l'avons vu dans le chapitre précédent, le soutien des prix peut être considéré comme une taxe sur les aliments. Cette « taxe » sur les denrées alimentaires a un impact négatif disproportionné sur les classes défavorisées, qui consacrent aux aliments une part plus importante de leur revenu que les classes plus aisées. En d'autres termes, la taxe implicite est régressive⁵⁷. Une politique de paiements financés par des impôts est préférable à un soutien des prix car l'imposition des revenus est généralement progressive, et, dans de nombreux pays, des taux de TVA réduits sont appliqués aux aliments. En outre, puisque la demande de produits autres est élastique par rapport aux revenus (comme le paysage), la recette de cette « taxe » sur les aliments risque de profiter davantage aux riches qu'aux pauvres. Cette « taxe » peut entraîner un transfert de revenus des pauvres vers les riches. Mais qu'arrive-t-il si la demande de produits autres n'est pas élastique par rapport aux revenus ? Un exemple concret est

la sécurité alimentaire. Dans ce cas, le revenu perçu par cette « taxe » ne bénéficierait pas forcément davantage aux riches qu'aux pauvres.

En résumé, étant donné que les effets du soutien des prix en termes d'équité sont généralement négatifs et que (sans prendre en considération les coûts de transaction) cette méthode s'avère aussi peu efficace, une situation d'arbitrage entre un soutien des prix du marché et une autre option ne peut se présenter que si le niveau des CT est, comme il est dit à la page 54, tel que le soutien des prix constitue la stratégie la plus efficace.

Stabilité des politiques

La stabilité des politiques peut constituer une préoccupation majeure tant pour les agriculteurs que pour les consommateurs. Tant qu'ils n'ont pas la certitude que les politiques seront menées durablement, les agriculteurs peuvent difficilement planifier leur gestion à long terme. Les consommateurs peuvent quant à eux perdre le bénéfice des produits autres que les produits de base en cas d'arrêt brutal d'une politique.

Paiements et soutien des prix

Les écarts potentiels de stabilité entre le soutien des prix et les politiques de paiements peuvent être réduits ou évités au moyen de mécanismes institutionnels appropriés. Par exemple, les inquiétudes quant à une possible cessation du versement des paiements pour des raisons fiscales peuvent être écartées par des contrats à long terme entre les agriculteurs et le gouvernement central. Les réglementations empêchant, en l'état, les gouvernements centraux de s'engager financièrement à long terme⁵⁸ doivent être modifiées pour augmenter la stabilité des politiques de paiements⁵⁹. La planification à long terme par le gouvernement peut être clairement interprétée comme une garantie de stabilité des politiques considérées.

Politiques de paiements et options non gouvernementales

Un autre choix, présentant des implications différentes en termes de stabilité, peut se présenter entre la production non gouvernementale par un club et des paiements versés par les autorités. En général, les fondements financiers d'un club sont moins stables que ceux d'un gouvernement. Les revenus collectés par les clubs peuvent varier considérablement d'une année sur l'autre, entraînant des incertitudes parmi les agriculteurs. Ce problème est d'autant plus aigu si les paiements sont élevés.

Contrairement au financement de projets d'investissement, où les fonds sont collectés en une seule fois, les clubs impliqués dans la préservation des produits autres ont besoin d'une source de revenus stable et régulière. Cet aspect relève de la gestion financière et peut être traité de différentes façons. Les revenus peuvent être réunis en « fonds » permettant l'établissement de

contrats à long terme avec les agriculteurs. Si des partenariats ont été conclus entre les clubs et les autorités, ces dernières peuvent contribuer par leur financement à garantir la stabilité générale des revenus. Les pouvoirs publics peuvent également aider les clubs à améliorer leurs capacités de gestion.

Si les agriculteurs sont eux même membres des clubs et impliqués dans leur gestion, il en résulte une situation de confiance plus stable qu'en cas de conclusion de contrats entre eux et les non-agriculteurs.

Répercussions internationales

Lorsque l'on observe une jointure faible ou nulle (absence d'économies de gamme), ce qui permet une production séparée des produits de base et des produits autres, les effets sur la production ou les échanges sont inexistantes, ce qui écarte tout risque de répercussions non désirés ou d'effets sur le commerce mondial. En revanche, s'il existe des économies de gamme et une défaillance du marché, les mesures concernant les produits autres que les produits de base ont inévitablement un impact sur la production et les échanges internationaux. Néanmoins, en ciblant les mesures adoptées sur le produit autre lui-même et en les appliquant au niveau spatial approprié, en évitant tout impact sur la production de base, il est possible de minimiser les effets non désirés sur la production et les échanges. Dans bien des situations, l'application de ces règles implique que la meilleure stratégie d'action du point de vue national est celle qui affecte le moins les échanges internationaux. Si cette condition est remplie, aucune action supplémentaire n'est requise du point de vue international.

Les travaux (OCDE, 2001*i*) menés sur la matrice d'évaluation des politiques (MEP) indiquent que les subventions basées sur la surface agricole ont des effets beaucoup moins importants sur la production et les échanges que les paiements au titre des intrants ou à la production ou que le soutien des prix⁶⁰. Le modèle de la MEP examine les effets d'une augmentation dans le cadre d'une politique théorique de paiements basés sur la surface, absolument non ciblée. Le cadre analytique et les exposés ci-avant suggèrent que, en réalité, une politique de paiements basés sur la surface pour favoriser la multifonctionnalité doit de préférence être géographiquement ciblée et soumise à des éco-conditionnalités en matière de pratiques agricoles. Si ces conditions sont respectées et que le niveau des paiements correspond de façon relativement exacte à la demande des produits autres considérés, le risque de conflit avec les engagements internationaux peut être considérablement réduit, voire éliminé.

Tableau 8. Classement des effets des politiques pour différentes mesures de soutien

Classement *	Impact sur la productio n	Impact sur les échanges	Impacts sur les prix mondiaux
Groupe 1	IN	IN	IN
Groupe 2	PRO (toutes)	SPM	SPM
	PRO (principaux)	PRO (principaux)	PRO (principaux)
	SPM	PRO (toutes)	PRO (toutes)
Groupe 3	SA (principales)	SA (principales)	SA (principales)
	SA (toutes)	SA (toutes)	SA (toutes)
	DH	DH	DH

Notes : * Les lignes sont classées de l'impact le plus important au moins important sur la production, les échanges et les prix, mais de l'efficacité de transfert la moins importante à la plus importante. IN : paiements basés sur l'utilisation d'intrants ; PRO : paiements basés sur la production ; SPM : soutien des prix du marché ; SA : paiements basés sur la surface agricole ; DH : paiements basés sur des droits historiques ; toutes : accordées à toutes les - cultures ; principales : accordées aux principales cultures

Source : OCDE (2001i).

Cependant, si la meilleure stratégie d'action a des effets importants sur la production et les échanges, un conflit potentiel apparaît entre le droit souverain d'un pays à poursuivre cette stratégie et ses obligations en vue de minimiser les effets commerciaux de ses politiques. Si ce conflit survient, le problème relève alors principalement de la distribution des revenus entre pays⁶¹. La probabilité de survenue d'un problème important dépend du fait que tous les pays, importateurs et exportateurs, ont ou non pris les mesures nécessaires pour internaliser les externalités aussi bien positives que négatives.

Les lignes directrices proposées ci-après apportent des réponses à cette situation. Comme la discussion exposée dans ce document le suggère, les CT constituent en général le seul facteur susceptible de conduire à déterminer que les subventions à la production ou un soutien des prix (en l'occurrence, les mesures ayant le plus d'effets sur les échanges) représentent la meilleure stratégie⁶². Aussi la première étape doit-elle consister à examiner si la mesure ayant les effets de distorsion les plus importants sur la production et les échanges est réellement la meilleure option dans la stricte application du cadre analytique.

Deuxièmement – et c'est le plus important, les pays (tant importateurs qu'exportateurs) souhaitant mettre en œuvre des politiques ayant des effets significatifs sur la production et les échanges doivent faire en sorte de rendre complètement transparentes ces politiques ainsi que les finalités qui les sous-tendent. Toutefois, il est constaté là encore que l'ampleur des répercussions peut être fonction des actions ou politiques décidées par d'autres pays, en particulier si les pays en question sont de "grands" pays.

VII. Conclusions et conséquences pour l'action publique

La première phase des travaux sur la multifonctionnalité a abouti à l'adoption d'un cadre analytique, lequel, s'il est correctement appliqué, doit orienter les décideurs publics vers les stratégies et les politiques optimales. Une première tentative de test du cadre analytique a eu lieu lors de l'atelier organisé en juillet 2001, au cours duquel un groupe d'experts a réuni l'information déjà disponible auprès des gouvernements ou issue des activités de recherche. Ces travaux ont permis de traiter de nombreuses questions, mais ont également révélé une importante carence en information. Le présent rapport entend aller plus loin en développant les questions opérationnelles et les lignes directrices nécessaires à l'identification de l'information requise. Cette étape constitue la condition préalable à l'application systématique et transparente du cadre analytique. Cette section vise à résumer les conclusions et dégager les implications en matière d'action de la large palette de travaux, analytiques et empiriques, entrepris à ce jour.

Ce rapport définit tout d'abord une série de questions, de la façon la plus opérationnelle et pratique possible. Elles sont spécifiques à chacun des produits autres considérés. Leurs objectifs sont les suivants :

- établir la nature et le degré de la jointure entre la production agricole et un échantillon de « produits autres que les produits de base les plus couramment cités » et les externalités négatives ;
- déterminer si, dans ces circonstances, une défaillance du marché appelant une intervention des pouvoirs publics peut survenir.

Nous soulignons le fait que ces questions ne peuvent trouver de réponses définitives que lorsque la totalité des divers produits autres et des externalités négatives associés à l'agriculture d'une région donnée sont pris en considération. Une seconde série de questions cherche à déterminer si les produits considérés sont des biens publics, car ce facteur est essentiel pour définir la nature de l'intervention la plus efficiente et la source de son financement. Soulignons également que les mécanismes de marché constituent probablement le moyen le plus efficient et précis de faire

transparaître une partie de l'information requise et doivent être utilisés chaque fois que cela est possible pour répondre aux questions posées.

Ces travaux conduisent au développement d'un tableau (tableau 2 : Stratégies de référence en situation d'information parfaite et en l'absence de coûts de transaction) définissant un certain nombre de stratégies de référence à appliquer en fonction du degré de jointure (existence d'économies de gamme), de l'existence ou de la probabilité d'une défaillance du marché ainsi que des caractéristiques spatiales et du caractère de biens publics des différents produits autres considérés.

Ensuite, le rapport cherche à définir et à étudier les circonstances dans lesquelles les coûts de transaction associés aux différentes stratégies d'action seraient de nature à compromettre les implications pour l'action déduites du tableau. Le problème de la carence en information et de ses implications possibles pour la validité et la mise en pratique du cadre analytique est examiné en détail. Un certain nombre d'implications pratiques pour les moyens de surmonter ce type de problème en est par ailleurs tiré. Enfin, le rapport aborde une série de préoccupations qui n'est pas liée à l'efficacité économique. L'équité, la stabilité et les répercussions internationales sont examinées tour à tour. Comme dans le cas des coûts de transaction, il convient de déterminer dans quelle mesure et dans quelles circonstances l'une des implications de référence pour l'action déduites de ce tableau peut être renversée.

Les connaissances dégagées par le cadre analytique, les travaux empiriques, l'examen approfondi de la littérature existant sur ce sujet et sur des sujets connexes, et l'exercice d'opérationnalisation du cadre analytique présenté plus haut permettent de tirer certaines conclusions générales et, sur cette base, d'énoncer des implications spécifiques en matière d'action.

Concernant la jointure

Un examen des économies de gamme est essentiel pour traduire le degré de jointure en un indicateur d'orientation des politiques.

La jointure est faible (et donc les économies de gamme improbables) dans le cas de certains produits conjoints qui sont cités comme étant issus de la multifonctionnalité de l'agriculture. Cela peut être affirmé avec une certaine confiance pour les éléments de la culture et du patrimoine ruraux non directement liés à la production agricole (bâtiments agricoles, par exemple), de même que pour l'emploi agricole dans la plupart des régions de l'OCDE.

Lorsque l'on observe une jointure (et donc des économies de gamme), il est rare qu'elle dépende directement, si c'est jamais le cas, du degré ou de

l'intensité de la production. En général, elle est corrélée à un aspect de l'activité de production (maintenance des digues pour la protection contre les inondations) ou à l'usage d'un facteur de production (terres, animaux). En d'autres termes, certains produits autres que les produits de base dépendent du maintien d'un certain niveau de production, mais ne nécessitent pas de production au-delà de ce niveau.

Dans la pratique, existe-t-il une jointure fixe (une unité de production pour une unité de produit autre) ou directe? Une relation indirecte entre produits autres que les produits de base et intensité de production peut exister lorsque les produits autres dépendent du niveau des intrants variables (par exemple, la valeur d'un paysage pastoral peut croître avec le nombre de vaches à l'herbe, jusqu'à un certain seuil). Cependant, même dans ce cas, cette relation n'est pas fixe (un pour un) en raison de la possibilité d'une substitution technique entre facteurs de production. Le degré de substitution technique diffère selon le produit, le niveau de production, l'échelle et la structure, les conditions physiques et environnementales, la technologie dont disposent les agriculteurs ainsi que selon les réglementations des pratiques agricoles, etc., mais il reste toujours un peu de marge pour que la substitution ait lieu. Si l'on reprend l'exemple d'un paysage pastoral, l'encouragement de la production laitière (par le soutien du prix du lait) peut conduire à une production intensive en parc d'engraissement, ce qui est exactement l'opposé de ce qui est souhaité. On avance parfois l'argument d'une corrélation directe entre un produit autre que le produit de base et l'intensité de production jusqu'à un certain seuil de production dans le cas de la sécurité des approvisionnements alimentaires. Dans ce cas comme dans tous les autres cas, il faut donc examiner soigneusement la nature de la jointure en suivant les lignes directrices présentées dans le présent rapport.

Enfin, les externalités positives de la production agricole sont, dans de nombreux cas, spécifiques à un site, une localité ou une région en particulier. Elles ne sont que rarement associées à l'ensemble de la production agricole d'un pays ou à l'ensemble des terres utilisées pour la production agricole.

Les externalités négatives ne peuvent être ignorées dans la conception des politiques visant la production de produits autres que les produits de base, car, dans bien des cas, elles présentent un fort degré de jointure avec la production agricole⁶³. Elles sont souvent liées à l'utilisation d'intrants bien que là aussi la nature du lien dépende des produits, des pratiques agricoles, du niveau de production et des conditions physiques. Elles résultent généralement de l'intensité de la production agricole et augmentent souvent proportionnellement à celle-ci si aucune mesure n'est prise pour les réduire. A titre d'exemple, citons la pollution, la destruction du paysage et la perte d'habitats et de biodiversité. Il est également à noter que la conversion de

terres en terres agricoles peut induire des effets négatifs sur l'environnement, y compris lorsque la pratique agricole est extensive. En résumé, afin d'appliquer le cadre analytique, la nature et la force de la jointure devrait faire l'objet d'un examen attentif dans le cas d'externalités négatives.

Concernant la défaillance du marché

Il s'agit là d'une question complexe, qu'il convient de considérer avec beaucoup de soin et qui exige un investissement pour obtenir l'information requise. La situation qui nous intéresse est celle dans laquelle les prix des produits de base baissent en raison d'un processus de réforme et où les importations sont autorisées pour satisfaire la demande intérieure. On peut parler d'une défaillance du marché lorsque les gains tirés de l'élimination de productions coûteuses et d'une éventuelle réduction des externalités négatives sont inférieurs à une éventuelle perte de produits autres que les produits de base. Aucune de ces conséquences n'est facilement prévisible. La nature de la réaction des agriculteurs est cruciale. Il existe de nombreuses formes d'ajustement, et toutes n'entraînent pas une perte de produits autres que les produits de base suffisamment importante pour provoquer une défaillance du marché. Les agriculteurs les plus efficaces à même de résister face aux prix internationaux peuvent augmenter la taille de leur exploitation ou modifier leurs systèmes de production d'une façon susceptible, en définitive, de favoriser la production de produits autres que les produits de base. En revanche, l'abandon de terres ou la conversion à une production de produits de base n'étant pas ou faiblement associée à celle de produits conjoints peuvent avoir des effets négatifs, bien que certaines modifications de l'utilisation des terres aient parfois des effets positifs.

Concernant les biens publics

Encore une fois, on ne peut supposer que tous les produits autres présentant des caractéristiques de jointure et entraînant des défaillances du marché sont des biens publics. Dans la mesure où des valeurs d'usage leur sont associées, ou si leur incidence spatiale est limitée, on peut envisager des possibilités de création de marché par le développement de systèmes de droits d'accès ou d'autres mécanismes d'exclusion⁶⁴ (voir encadré 13, la discussion sur l'équité et les autres questions liées avec la mise en place de mécanismes d'exclusion), ou encore par la fourniture volontaire. Lorsqu'il y a production simultanée de différents produits autres, il peut exister une marge d'exploitation des complémentarités en vue de minimiser les interventions et de réduire les coûts. Par ailleurs, dans certaines situations, qui sont souvent celles où les valeurs de non-usage sont importantes, les décideurs publics sont confrontés à un bien public pur. Dans ce cas, la

fourniture sera généralement assurée par une intervention directe des autorités, locales ou nationales.

Quelle est l'importance des coûts de transaction ?

Les coûts de transaction seront déterminants si l'écart entre les stratégies d'action est plus important en termes de coûts de transaction qu'en termes d'efficacité. Parmi les options envisageables, ce sont les mécanismes de soutien des prix du marché ou les paiements liés à la production qui causent les pertes d'efficacité les plus importantes (sauf si la jointure est généralisée et fixe ou directe). A ce jour, aucune tentative d'examen empirique systématique de jointure n'a été entreprise. Ces pertes d'efficacité sont liées aux distorsions de l'allocation des ressources dans la production et la consommation des produits de base. Au vu des résultats obtenus pour l'évaluation de la jointure, les mesures liées à la production ne semblent pas non plus pouvoir assurer l'offre des produits autres, en quantité, qualité ou localisation souhaitées. Pour améliorer leurs performances concernant la fourniture de produits autres que les produits de base, des mesures réglementaires, des éco-conditionnalités ou des mesures d'accompagnement semblent absolument incontournables. La conception, la mise en œuvre et le suivi de ces mesures induisent également des coûts de transaction⁶⁵. Les conditions d'application et le système de suivi du respect des obligations en place comptent pour beaucoup dans la détermination des coûts de transactions. Les coûts de transaction des différentes options politiques dépendront aussi de facteurs tels que le nombre et la distribution géographique des exploitations agricoles, l'existence de mesures attribuant déjà des paiements aux exploitants agricoles, l'envergure de la substitution technique d'intrants (liés au suivi), l'efficacité des pouvoirs publics ou de ses agences ainsi que certains aspects de l'environnement social et culturel (voir également la note de bas de page 49)

Les technologies de la communication et de l'information modernes peuvent permettre d'envisager une réduction des coûts de transaction, qu'ils soient liés ou non à l'action des pouvoirs publics⁶⁶, comme par exemple une prise de conscience accrue de la part du public et un engagement tant de la part des exploitants agricoles que des non exploitants. Les coûts de transaction ne sont certes pas faciles à mesurer, mais le sont bien davantage que d'autres paramètres nécessaires à la définition d'un choix public optimal. Les coûts de transaction associés aux différentes mesures doivent être évalués à un stade précoce du processus. De cette façon, les décideurs peuvent au moins se faire une idée approximative de leur importance relative, et donc de leur caractère décisif dans le choix d'une option de politique.⁶⁷

Information incomplète

La collecte de l'information nécessaire à l'application du cadre analytique risque de présenter des difficultés. Celles-ci sont notamment liées à l'évaluation de la demande de produits autres que les produits de base, à la prévision des réactions des agriculteurs à l'évolution des politiques et, dans certaines circonstances, à l'estimation des coûts de dissociation. Plusieurs solutions sont proposées pour surmonter ces problèmes. Elles comprennent, si possible, l'organisation de « marchés-tests » pour mettre en évidence les coûts de dissociation en invitant les agriculteurs et les non-agriculteurs à émettre des offres pour la fourniture des produits considérés. La progressivité est recommandée pour surmonter les difficultés à prévoir les réactions au changement de politique. Cette recommandation revêt une importance particulière dès lors que les décideurs sont confrontés à des risques de pertes irréversibles de produits autres que les produits de base. Par le passé, les ministres se sont déjà prononcés en faveur d'une approche progressive (par exemple dans les principes de 1987), et l'adoption de ces principes ne pose pas de problème puisque, dans la pratique, le processus de réforme des politiques est toujours, à quelques exceptions près, extrêmement progressif. L'ordre chronologique des mesures doit être soigneusement planifié, afin de tester le potentiel de fourniture non gouvernementale. Plus particulièrement, l'évolution institutionnelle et l'encouragement à la fourniture volontaire doivent, lorsque cela est possible, précéder l'intervention directe de façon à ne pas décourager l'action volontaire. La décentralisation est suggérée afin d'éviter l'adoption d'un comportement de passager clandestin vis-à-vis du budget du gouvernement central, d'exploiter les complémentarités entre les différents types de produits autres que les produits de base ayant des caractéristiques de bien d'utilité publique local et, plus généralement, d'éviter une « défaillance gouvernementale ». La fourniture de biens publics locaux (routes ou distribution d'eau locales, par exemple) relèvent déjà de la compétence des autorités locales dans nombre de pays, et parfois, même des biens publics nationaux (comme l'enseignement primaire) sont gérés au niveau local.

Enfin, les lacunes d'information ne sauraient justifier l'inaction. Même incomplète, l'information peut aider les gouvernements à choisir les stratégies appropriées bien que tous les efforts raisonnables de collecte d'informations pertinentes devraient être réalisés. Dans de nombreux domaines, de nouvelles politiques sont mises en place sur la base d'une information imparfaite. La progressivité et le suivi attentif de la réforme doivent permettre de surmonter bien des difficultés liées à l'information.

Il convient de noter que les besoins en information présentent une certaine « hiérarchie », dans la mesure où les réponses apportées à une série de questions peuvent rendre les autres inutiles. Par exemple, si l'on observe

une jointure faible ou nulle, il est illogique de chercher à répondre aux autres questions. Il n'est pas pertinent, dans ce cas, de chercher à déterminer avec certitude le risque de défaillance du marché associé à une réforme de la politique agricole. Enfin, le processus de collecte de l'information est important en soi, car il favorise la compréhension entre les décideurs publics et les acteurs concernés et constitue un moyen de communication performant s'il se déroule dans la transparence.

Aspects dynamiques, ajustement structurel

Pour appliquer le cadre analytique avec succès, il importe de garder à l'esprit l'évolution continue de nos sociétés en termes économiques, sociaux et démographiques. Les prix internationaux constituent ici un exemple évident. Ils sont généralement utilisés comme indicateurs indirects des coûts d'opportunité de la production de produits de base. Si le pays en question est grand, la réforme peut entraîner une augmentation (ou une diminution) des importations (ou des exportations) telle qu'elle pourrait provoquer une hausse des prix mondiaux. En général, les modèles économiques utilisés pour évaluer les effets des changements de politique calculent automatiquement les ajustements de ce type. Il est à noter que les prix internationaux seront affectés par l'évolution à long terme de l'agriculture mondiale, y compris la durabilité.

Il importe d'encourager un ajustement structurel favorable. Par exemple, s'il existe des obstacles à l'élargissement des exploitations ou à la location, les agriculteurs ne seront pas en mesure de passer à des systèmes de production extensifs pour préserver leur niveau de vie ou les produits conjoints, car ils ne pourront acquérir davantage de terres. C'est pourquoi il importe, comme condition préalable à l'application du cadre analytique, de s'assurer que des ajustements structurels bénéfiques pourront être entrepris à la suite de la réforme.

Plus généralement, nos sociétés connaissent des changements susceptibles d'influencer à la fois l'offre et la demande de produits autres que les produits de base. Ceux qui sont de nature à favoriser la fourniture de ces produits doivent être encouragés. Beaucoup de ménages agricoles ne sont plus exclusivement dépendants de l'agriculture. Ces ménages sont engagés dans d'autres activités, sur ou hors exploitation. Les fermes de loisirs et d'accueil se multiplient. La réaction de ces ménages peut s'avérer très différente de celle des ménages entièrement dépendants de l'agriculture. Il peut notamment exister une catégorie de ménages, occupant des superficies considérables, disposant des ressources et de la volonté nécessaires pour travailler à la préservation de produits autres menacés, et pour qui la rentabilité n'est ni une nécessité ni une priorité. Les possibilités de développement structurel de ce type doivent être encouragées et

exploitées afin de maximiser le potentiel de fourniture volontaire ou par des clubs de certains produits autres que les produits de base. De même, la demande de la société en produits autres n'est pas statique et évolue en fonction des revenus, de l'éducation et de nombreux autres intrants, et cette évolution doit faire l'objet d'un suivi régulier.

Conséquences pour l'action publique

La présente analyse permet de dégager quelques conséquences pour l'action publique. Étant donnée la nature des renseignements requis, la conception des politiques devra obligatoirement revenir à chacun des pays ou à chacune des régions :

- La première étape dans la conception d'une politique doit toujours consister à tenter d'appliquer le cadre analytique.
- Cette étape doit se dérouler de la façon la plus transparente et systématique possible. Les arbitrages entre les coûts d'identification de l'information et le degré de précision effectivement requis pour prendre une décision politique sensée requièrent une attention particulière. Le risque de mise en place de politiques inappropriées devra aussi être pris en compte lors de la définition des arbitrages adéquats.
- La nature des externalités négatives et des produits autres considérés dans chaque région doit être définie en termes spécifiques, quantifiables et vérifiables. La prise en compte de l'ensemble des externalités négatives et des produits autres de manière simultanée revêt également une grande importance.
- En cas de faible jointure, l'intervention doit toujours cibler le produit autre lui-même et ne doit être associée à aucune activité productive du fait que, par définition (faible jointure – aucune économie de gamme), les mesures dissociées sont toujours plus efficaces.
- Lorsqu'il existe une forte jointure, l'existence ou pas de défaillance du marché doit faire l'objet d'un examen attentif prenant en considération tant les produits autres que les externalités négatives. S'il n'existe pas de défaillance du marché, aucune intervention des pouvoirs publics n'est nécessaire.
- Lorsque la jointure et la défaillance du marché existent, l'intervention peut en principe cibler le produit autre considéré, ou la source de la jointure, mais doit dans tous les cas être conditionnée par la fourniture du produit en question. Ce principe assurerait à la fois la fourniture de produits autres et permettrait d'éviter les pertes d'efficacité dues à une

production, une consommation ou des effets commerciaux non désirés. La jointure fixe (ou directe) en serait l'unique exception. A ce jour, aucune tentative d'examen empirique systématique de jointure n'a été entreprise.

- Lorsque l'intervention cible la source du produit autre que le produit de base, elle doit viser l'activité ou le facteur le plus étroitement lié au produit autre en question, et, si les instruments d'action le permettent, elle doit éviter les activités et les intrants directement liés à l'intensité de la production. Si la seule stratégie disponible implique de cibler un intrant non imputable lié à l'intensité, il ne faut pas offrir d'incitation au-delà du niveau auquel le lien direct disparaît ou devient négatif.
- L'intervention doit toujours être ciblée spatialement ou géographiquement, à moins que le produit soit très répandu ou de caractère national, c'est-à-dire associé à une forte proportion de la production ou des terres agricoles du pays.
- Les coûts de transaction devront être pris en considération lors de la détermination des solutions optimales. Il faudra faire particulièrement attention à n'omettre aucun coût, y compris les pertes d'efficacité liées aux différentes options.
- Si l'intervention planifiée est « distante » du produit lui-même (s'il existe une politique généralisée de paiements basée sur la surface agricole ou des mesures associées à la production), des dispositions réglementaires ou d'éco-conditionnalités spécifiques doivent être prises pour garantir que le produit autre considéré est bien produit dans la quantité et la qualité requise.
- Le niveau administratif ou politique où les décisions d'action sont prises doit coïncider le plus exactement possible avec l'incidence géographique de la demande de produits autres que les produits de base.
- Toutes les interventions doivent faire l'objet d'un suivi attentif pour s'assurer que les résultats souhaités sont réalisés. Tous les intrants (paiements, etc.) et extrants (produits autres que les produits de base) doivent être quantifiables et quantifiés.
- Si des incertitudes importantes demeurent quant au résultat, une approche progressive à la réforme est recommandée. Elle permettra des corrections en temps voulu si des effets non désirés sont observés.
- Plus généralement, l'exhaustivité est importante. Les externalités négatives doivent être internalisées, lorsque cela est possible et nécessaire, au moyen du « niveau de référence » qui sert d'indicateur

de survenance d'une externalité négative (OCDE, 2001c). Le développement des institutions pour permettre la fourniture par un marché, par des clubs ou par des groupes volontaires doit, lorsque celle-ci est optimale, précéder l'intervention directe des autorités. Dans le cas contraire, on risque de décourager toute tentative de fourniture non gouvernementale.

Quels instruments d'action ?

Le but de ce rapport n'est pas de faire des recommandations d'action spécifiques pour des situations spécifiques. Nous proposons ici un schéma directeur qui, s'il est appliqué, doit guider les gouvernements dans leur choix des stratégies optimales. La collecte de l'information nécessaire à ces prises de décisions relève de la compétence des différents gouvernements. Néanmoins, ce rapport ainsi que les travaux analytiques et empiriques qui l'ont précédé permettent de tirer des conséquences générales concernant certains moyens d'actions appropriés.

Les possibilités vont de la création de marché et de la fourniture volontaire à des paiements basés sur la production et au soutien classique des prix du marché par la protection des frontières. La création de marché et les différents mécanismes de fourniture volontaire sont préférables dans la mesure où ils peuvent refléter correctement la demande de produits autres que les produits de base et doivent être exploités au maximum avant toute intervention directe des autorités.

Lorsque la nécessité d'une intervention gouvernementale a été démontrée (par exemple, pour éviter qu'une défaillance du marché n'entraîne la perte de produits autres, produits conjointement à la suite d'une réforme du soutien des prix du marché), le cadre analytique, les travaux empiriques et le présent rapport suggèrent que les paiements ciblés peuvent constituer la meilleure option en termes d'efficacité, d'équité et de répercussions internationales. Dans ce contexte, le ciblage est un concept multistratège qui comprend un ciblage géographique ou spatial, mais également un ciblage du produit autre que le produit de base spécifiquement souhaité. Dans certaines situations, le ciblage du produit autre spécifique peut s'avérer relativement aisé – haies, habitat naturel, etc., mais dans d'autres situations, il est plus difficile à réaliser – comme dans le cas du paysage associé à un produit de base. Dans certains cas, il est nécessaire de cibler un facteur de production ou une activité à la source du produit autre concerné. Dans cette situation, il est impératif que la mesure demeure découplée (dissociée) du niveau ou de l'intensité de production et que le ciblage géographique soit strictement respecté. Enfin, plus la mesure est distante du produit autre en question, comme par exemple un paiement par hectare, plus un effort d'éducation, une réglementation et un suivi stricts

sont essentiels pour garantir que ce produit est bien fourni dans la quantité, la qualité et les régions souhaitées.

Le soutien des prix du marché et les subventions à la production, par comparaison avec les mesures ciblées, créent en général des inefficiences au niveau de la production des produits de base, y compris une mauvaise allocation des ressources ainsi que des externalités négatives. A l'exception du cas d'une jointure qui soit à la fois répandue et fixe (ou directe) – aucune tentative d'examen empirique systématique de la jointure n'a été entreprise à ce jour – ces mesures sont en outre moins efficaces que des mesures plus ciblées pour la fourniture des produits autres désirés. Ces deux mesures obtiennent de très mauvais résultats en termes de répercussions internationales et le soutien des prix du marché est généralement inéquitable (voir notes de bas de page 52 et 54). Elles doivent en outre être accompagnées de mécanismes réglementaires et de suivi pour assurer la fourniture efficace de produits autres que les produits de base, si tel est leur objectif. Quant à savoir si les écarts de coûts de transaction entre les mesures associées à la production (le soutien des prix du marché, subventions à la production y compris mesures "intermédiaires" telles que les subventions différenciées géographiquement) et les mesures ciblées sont suffisamment importants pour compenser la relative inefficacité de la première méthode, il n'existe aucune réponse théorique à cette question. Les travaux empiriques dans ce domaine sont à ce jour peu nombreux, voire inexistant. Les travaux en cours sur les coûts de transaction devraient éclairer cette question.

Le rôle des pouvoirs publics

Dans la mesure où les pouvoirs publics ont l'obligation d'interpréter les demandes non marchandes de la société, les politiques doivent être mises en œuvre de façon transparente, de manière à ce que les pouvoirs publics répondent de leurs actions. La charge imposée à l'économie, aux contribuables et aux consommateurs doit être compatible avec la volonté de payer de la société. Pour un résultat donné, les pouvoirs publics doivent se fixer comme objectif général la mise en œuvre des politiques minimisant la charge économique et coïncidant avec les attentes de la société en termes de redistribution entre les différents groupes. Dans le contexte particulier de la multifonctionnalité, ces obligations se transforment en impératif de transparence. Les pouvoirs publics doivent être en mesure de démontrer à leurs citoyens que les choix publics qui sont faits sont les bons.

Les pouvoirs publics ont également des obligations envers d'autres pays, avec lesquels ils ont conclu des accords internationaux sur des questions variées telles que les échanges, la sécurité et l'environnement.

Ces principes vont dans le sens d'une application du cadre analytique préalablement à toute décision. Les pouvoirs publics seraient ainsi à même

de choisir, parmi plusieurs options, la meilleure stratégie correspondant à l'environnement d'action auquel ils sont confrontés. Appliquer le cadre analytique tel que recommandé dans ce rapport constituerait une étape importante pour renforcer les complémentarités entre les objectifs nationaux et internationaux et minimiser les risques de conflit. De futurs travaux pertinents pour l'étude de la multifonctionnalité, parmi lesquels on peut citer les travaux sur les coûts de transaction, devraient également aider les décideurs politiques à mieux définir les stratégies optimales.

NOTES

1. Les travaux empiriques constituaient l'information de base de l'atelier avec un survol de la littérature de dix-sept pays de l'OCDE qui visait à déterminer si le cadre analytique serait applicable avec les informations disponibles. Voir également les rapports de synthèse de Adler (2001), Burrell (2001), Meister (2001) et Santos (2001).
2. Les pouvoirs publics pourraient avoir à jouer un rôle important dans la création de cadres institutionnels (pour définir les droits de propriété par exemple) comme nous l'avons vu aux pages 40 et 42 par exemple.
3. On entend par stratégies économiquement les plus efficaces, les stratégies susceptibles de permettre à un pays d'optimiser le bien-être général en prenant en compte les externalités. Dans ce rapport, le terme "efficacité" doit donc toujours être compris comme incluant les externalités.
4. Un autre message important transmis par les travaux empiriques a trait à la spécificité spatiale de nombreux produits autres que les produits de base. Dans la situation décrite ici, un produit autre que le produit de base lié à un volume minimum produit - l'incidence du produit autre porte généralement sur un site, un endroit ou une région. Cette observation a des retombées potentielles en termes de politique d'une importance significative car le lien n'existe pas forcément partout où le produit en question est produit mais seulement dans les zones où le produit autre que le produit de base est produit.
5. Il peut arriver, par exemple, que le coût de production moyen diminue jusqu'à ce que l'utilisation du facteur non imputable atteigne le point A.
6. Les difficultés liées à l'évaluation de la demande seront également abordées plus loin dans ce document, dans le contexte de la carence en information (voir par exemple la page 48).
7. Méthode d'évaluation contingente, souvent utilisée pour évaluer la demande de biens publics, en particulier pour les valeurs de non-usage.
8. Voir, dans la section suivante (par exemple à l'encadré 7), la discussion détaillée sur comment explorer les possibilités de dissociation.
9. Ces coûts doivent être convertis dans la même unité (par exemple pour le coût total dans chaque région).
10. Un "grand" pays correspond dans ce contexte à un concept économique et non physique (la production et la consommation d'un pays sont suffisamment importantes pour influencer les prix internationaux).

11. Les problèmes de mesure de ces paramètres sont traités plus loin.
12. Il s'agit d'une condition suffisante au sens où un abaissement futur de la production à un niveau inférieur à A pourrait encore augmenter le bien-être si la production n'était contrôlée que par les droits de douane, puisque le surplus du consommateur augmenterait. Cependant, le bien-être national peut être optimisé si le prix baisse pour rejoindre le niveau international et que la production est maintenue au niveau A (par exemple, par des paiements aux agriculteurs équivalant à la valeur marginale de l'externalité). Cette question est discutée dans le chapitre suivant.
13. L'agriculture extensive peut entraîner des dommages, par exemple sur des terres fragiles, ou lorsqu'elle empiète sur l'habitat naturel, notamment lorsque les terres sont converties pour des utilisations agricoles.
14. Voir Santos (2001).
15. Le terme "agriculture mixte" est parfois utilisé pour désigner des productions végétales conjointes (par exemple : production concomitante de blé et de pommes de terre sur la même exploitation), mais dans ce document, son acception est celle que retiennent généralement les statistiques agricoles, à savoir la combinaison d'activités d'élevage et de cultures.
16. L'agriculture mixte est largement pratiquée dans les pays de l'OCDE. Ainsi, "en Pologne, plus de 38 % des grandes exploitations d'une superficie supérieure à 50 hectares se consacrent uniquement aux productions végétales et 17 % aux productions animales, tandis que 45 % pratiquent la polyculture-élevage" (Ministère polonais de l'agriculture, 2002). En ce qui concerne les Etats membres de l'UE, bien que "le processus de spécialisation ait conduit au recul des systèmes de production mixte par suite des choix productifs des agriculteurs, soit élevage, soit grandes cultures, afin de rationaliser l'utilisation des ressources" (CE, 1998), les petites exploitations mixtes traditionnelles sont encore très répandues (en 1995, par exemple, l'agriculture mixte occupait 12 millions d'hectares, soit plus de 12 % de la SAU totale (CE, 1999). Selon une étude menée par la CE, la Banque mondiale et les gouvernements de l'Allemagne, du Danemark, des Etats-Unis, de la France, des Pays-Bas et du Royaume-Uni, "les systèmes de production mixtes assurent la part la plus importante de la production totale de viande (54 %) et de lait (90 %)" et "dans les pays de l'OCDE et l'Asie, ces systèmes fournissent de loin l'essentiel de ces produits" (Hann, Steinfeld et Blackburn, 2000).
17. Concernant l'UE, par exemple, "dans le cas de la polyculture et de l'élevage, l'abandon progressif des pâturages en faveur des cultures industrielles a conduit à un accroissement de la superficie consacrée aux cultures de plein champ" (CE, 1999).

18. “La non exclusion” est un terme économique largement utilisé dans la littérature concernant les biens publics et ne doit en aucun cas être considéré comme péjoratif ou discriminatoire. « Un bien est non exclusif s’il est physiquement ou institutionnellement impossible ou coûteux d’exclure les individus qui consomment ce bien ». (OCDE, 2001a).
19. Certains produits autres que les produits de base, tels que les habitats pour les oiseaux migrateurs, peuvent présenter des caractéristiques de biens publics mondiaux.
20. L’OCDE a mené plusieurs travaux sur l’agriculture et ses effets sur l’environnement. Voir par exemple, OCDE, 2001c, OCDE, 2001d et OCDE, 2001e).
21. Voir, par exemple, OCDE (2001f) pour une discussion plus générale sur la durabilité.
22. Lorsqu’un niveau de référence, c’est-à-dire le niveau d’externalités qui résulterait de bonnes pratiques agricoles normales, a été déterminé, on peut définir les produits conjoints en prenant comme base un niveau d’externalités égal ou inférieur à ce niveau. Voir OCDE (2001c) pour des discussions complètes sur les niveaux de référence.
23. Concernant la production de riz, le passage à un système extensif peut dans certains cas augmenter les coûts de production par unité par rapport à un système intensif, car le coût lié à l’utilisation des machines est une composante majeure du coût de production total et demeure constant quelle que soit l’intensité de production. En d’autres termes, l’augmentation des coûts fixes par unité produite peut annuler la baisse des coûts variables tels que ceux des engrais. En général, les agriculteurs réduisent le niveau de production en réduisant les surfaces cultivées.
24. Dans le cas des taxes et des réglementations, les coûts liés à la réduction des externalités négatives sont considérés comme inclus dans le coût de production.
25. Il est à noter, comme on l’a vu à propos du cadre analytique, que cette classification se fonde sur le degré d’exclusion et de rivalité, et non sur les droits de propriété.
26. A strictement parler, la fourniture de produits autre que des produits de base par des mesures dissociées peut se révéler trop coûteuse au regard de la demande de ces produits. Dans ce cas, aucune intervention n’est requise.
27. Comme nous l’avons vu, les agriculteurs sont mieux placés pour la fourniture de produits autres que les produits de base lorsque des mesures de soutien sont en vigueur. Pour l’évaluation des économies de gamme, il convient d’utiliser les

coûts économiques réels ou les coûts d'opportunité, et non les coûts observés lorsqu'un soutien est fourni.

28. Bien que ces paiements ne soient pas liés à l'intensité de la production *ex ante*, ils peuvent avoir des effets *ex post*. Voir OCDE (2001g) pour plus de détails sur le concept de découplage *ex post*.
29. En théorie, le paiement pourrait être égal à la demande de produits conjoints. Dans ce cas, par définition, la demande de produits conjoints est plus importante que le coût de maintien de l'activité agricole (soit la différence entre le prix international et le coût de production). Aussi, un paiement basé sur la demande de produits conjoints peut fournir une rente économique aux agriculteurs relativement efficaces. Pour éviter cette situation, le paiement pourrait être égal à la différence entre le prix international et le coût de production converti en paiements basés sur la superficie agricole. Dans ce cas, il n'est pas absolument nécessaire d'évaluer précisément la demande, mais il faut s'assurer que la demande excède l'écart entre le prix international et le coût de production.
30. Comme nous le décrivons dans le chapitre suivant, l'ordre chronologique des mesures est en général très important (voir page 52).
31. Il convient de souligner que les paiements généralisés dans ce contexte ne doivent pas être considérés comme un soutien des prix ni comme une subvention à la production.
32. Cette situation implique des considérations liées à l'équité, qui seront examinées au chapitre VI.
33. L'emprunt peut également être envisagé pour financer la production de biens publics. Cependant, il n'est pas forcément adapté à la fourniture de produits autres que les produits de base, dans la mesure où il implique des dépenses courantes.
34. Le terme "fondations" désigne ici des organismes contribuant à la préservation de l'environnement ou des aménités rurales à travers une collecte de fonds réalisée principalement auprès de leurs adhérents. Du point de vue économique, fondations et clubs ne sont pas strictement équivalents en ce sens que les biens de club ont un certain encombrement et présentent des propriétés d'exclusion, tandis que les biens ou services protégés par des fondations présentent la plupart du temps un caractère de non-exclusion marqué. Voir les divers types de fondations décrits par Hodge (2000).
35. Voir OCDE (2002) à propos des diverses actions publiques envisageables pour encourager le secteur privé à s'impliquer dans ce domaine.

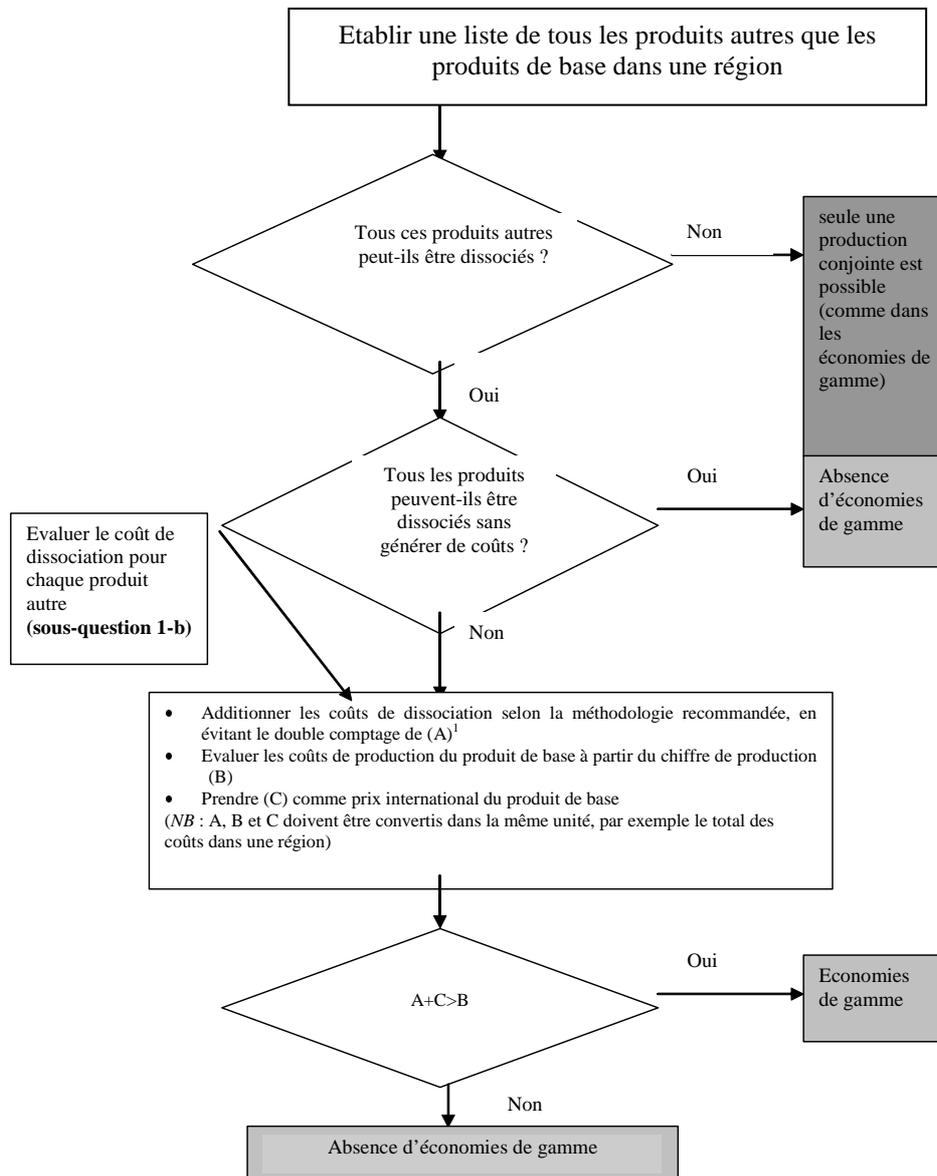
36. Dans ce contexte, les communautés désigneront également un groupe d'organisations.
37. La définition détaillée des coûts de transaction liés et non liés à la politique choisie est donnée dans le document « *Multifunctionality and transaction costs: main issues* » (OCDE, 2001*h*).
38. Voir Challen (2001).
39. L'importance de l'ordre de succession des mesures sera abordée plus loin.
40. Voir OCDE (2001*a*) pour plus de détails.
41. Les coûts de transaction des agriculteurs, induits par la collecte de l'information, les formalités d'application, etc., doivent éventuellement être pris en compte. Voir Falconer (2000) pour divers exemples.
42. Des subventions différenciées en fonction du niveau de production peuvent exister en théorie pour des jointures fixes (uniques) ou directes mais non proportionnelles (par exemple la jointure change lorsque le niveau de production du produit de base augmente). Ces subventions différentielles pourraient néanmoins causer des TC conséquents qui devront alors être pris en considération lors de la comparaison globale.
43. Voir Vatn (2001) pour une analyse théorique des arbitrages possibles entre la précision et les CT.
44. La combinaison d'un droit de douane et de paiements ciblés constitue un cas particulier. Dans ce cas, le taux du droit est fixé de façon à aligner les prix intérieurs sur le coût de production des agriculteurs les plus efficaces, et les paiements ciblent uniquement certaines régions sélectionnées. Le niveau des droits de douane n'est pas susceptible de favoriser un excédent de production agricole, tandis que les CT associés aux paiements (perte sèche pour l'économie, par exemple) peuvent être réduits.
45. La perte de surplus du consommateur dépend de l'élasticité-prix de la demande. Plus l'élasticité est faible, plus la perte l'est également.
46. La perte sèche associée à une redevance sur un bien augmente avec l'élasticité-prix de la courbe de demande compensée du bien taxé, ainsi qu'avec le carré du taux de la redevance (voir Stiglitz, 2000, par exemple).
47. Pour les pays dotés de systèmes administratifs peu développés (par exemple les pays en développement), cette étape peut poser problème.

48. A moins que la jointure ne soit répandue et fixe (ou directe).
49. Les relations entre agriculteurs et consommateurs peuvent aussi influencer sur les CT. Comme l'indique Francis Fukuyama (1996) dans son ouvrage intitulé *Trust*, la confiance sociale peut avoir différentes incidences sur les CT, par exemple en se substituant au contrôle de l'exécution de la réglementation. Vatn (2001) souligne également l'importance de cultiver la motivation intrinsèque de réduction des CT.
50. Ce processus comprend, outre les décisions parlementaires, les décisions prises au niveau des autorités locales et les discussions informelles entre les autorités locales et les acteurs susceptibles d'influencer les processus politiques. C'est le cas, par exemple, des "jurys de citoyens" dans lesquels des individus et/ou acteurs locaux forment un "panel" informel qui débattrait des différentes stratégies en présence.
51. Ceci est dû au fait que les intérêts en cause pour la protection de la production intérieure contre les importations peuvent être bien organisés et disposer d'un certain pouvoir politique au niveau central, alors que c'est plus rarement le cas au niveau local. Cela ne veut pas dire pour autant que le politique ne pèse pas sur les décisions au niveau local, mais ce dont il s'agit ici, c'est de savoir si au niveau local, la pression politique en faveur d'une affectation préférentielle du budget local aux agriculteurs est plus forte que celle s'exerçant en faveur d'autres affectations. Cet argument peut toutefois ne pas être valable pour les régions où la population agricole est importante.
52. Si les produits conjoints d'une région donnée ne sont pas menacés (cas d'une production agricole compétitive, par exemple), il n'y a aucune raison pour que des ONG s'implantent dans cette région. Par contre, la formation d'ONG peut ne pas être immédiate une fois la menace avérée,
53. Les raisons en sont diverses : par exemple, un soutien des prix élevé peut avoir découragé toute initiative volontaire, ou bien les coûts de transaction qu'impliquerait l'organisation humaine peuvent être prohibitifs.
54. Il faut là encore souligner que si le produit conjoint en question est rare, il pourra être nécessaire d'appliquer une approche de précaution plutôt qu'une approche graduelle imposant de suivre de très près les variations marginales.
55. En fait, ce principe peut s'appliquer à toutes les situations dans lesquelles une aide est fournie aux agriculteurs pour la production de produits conjoints.
56. L'équité entre agriculteurs n'est pas abordée ici car ce thème n'est pas spécifiquement lié à la production de produits conjoints.

57. Seule exception à cette règle : il faudrait que les revenus soient si bien répartis que les écarts entre les parts des revenus consacrées à l'alimentation soient faibles pour tous les agents économiques.
58. Certains gouvernements sont soumis à des lois destinées à préserver la discipline fiscale, interdisant tout engagement financier à long terme.
59. Notons toutefois que les engagements à long terme peuvent influencer les investissements des agriculteurs, ce qui peut en définitive avoir un impact sur la production.
60. Voir également les travaux de l'OCDE sur les échanges agricoles et l'environnement (par exemple OCDE, 2001*d* et OCDE, 2001*e*).
61. Voir annexe 7 du document analytique (OCDE, 2001*a*) pour une discussion détaillée sur ce thème. Il est à noter que, dans ce contexte, ne pas réussir à internaliser les externalités peut avoir de lourdes conséquences sur la redistribution des revenus.
62. Les paiements au titre des intrants peuvent constituer la meilleure stratégie dans certains cas, car ils ont des effets positifs sur l'emploi agricole. Cependant, ils ne constituent souvent la meilleure solution que pour des surfaces limitées, et ont donc des effets limités sur la production et les échanges.
63. Mais pas toujours, par exemple, la production intensive peut libérer des terres pour en faire des zones naturelles.
64. Voir note de bas de page 18.
65. Il existe un potentiel de développement de la motivation intrinsèque et de prise de conscience du public comme moyen de faire baisser des CT.
66. Les technologies modernes peuvent aussi augmenter les CT, par exemple en créant les moyens permettant aux différents points de vue et intérêts de s'exprimer. Il se pourrait toutefois que la collectivité ait à prendre ces coûts en charge afin de garantir la transparence de la prise de décision.
67. Des travaux sur les coûts de transaction seront menés pour aider les décideurs de l'action publique à identifier les questions liées à la mesure des coûts de transaction des différentes options de politique et à leur réduction.

Annexe 1. Schémas Opérationnels

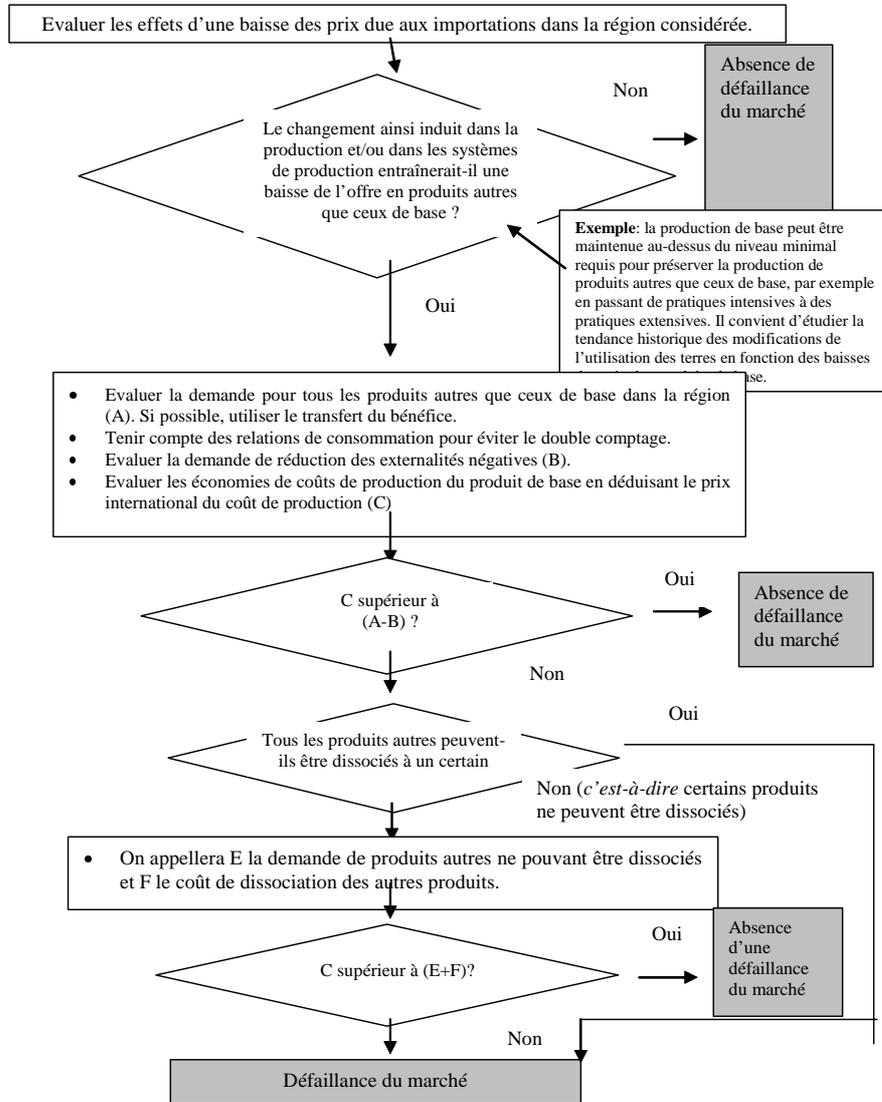
Schéma 1. Présence d'économies de gamme (jointure)



Note technique concernant le schéma 1

1. *Sensu stricto*, il faudrait prendre en compte toutes les combinaisons possibles de mesures dissociées relatives à la fourniture de produits autres que les produits de base, et non simplement comparer fourniture conjointe et fourniture séparée (par exemple, on peut observer des économies de gamme lorsqu'un produit autre que le produit de base dissocié est fourni conjointement avec un autre produit autre que le produit de base dissocié). En pratique, en évitant de comptabiliser deux fois les "intrants" communs, on devrait pouvoir disposer de chiffres raisonnables pour examiner les économies de gamme susceptibles d'exister en cas de fourniture conjointe de produits autres que les produits de base dissociés.

Schéma 2. Présence d'une défaillance du marché



Annexe 2.

Lignes directrices pour la prise en compte de la différence de qualité entre les produits autres que les produits de base

Les produits autres dissociés de la production agricole peuvent ne pas toujours être de parfaits substituts des produits autres qui y sont liés. La qualité peut varier, ou la substitution être incomplète. Par exemple, la biodiversité complexe reposant sur l'agriculture mixte peut ne pas être parfaitement préservée en épandant du fumier sur les champs, en d'autres termes toutes les espèces initialement présentes sur l'exploitation peuvent ne pas subsister.

Dans ce cas, les décideurs publics doivent comparer les trois situations suivantes : (1) poursuite de la production avec fourniture de produits de base et de produits autres que les produits de base ; (2) des importations fournissent les produits de base, et des mesures dissociées visent la fourniture de produits autres de moindre qualité ; (3) des importations fournissent les produits de base et les produits autres disparaissent.

Cette possibilité peut être prise en compte dans l'examen des économies de gamme ou des défaillances du marché. S'agissant des économies de gamme (voir encadré 7 dans le corps du texte), la différence de qualité (exprimée en valeur monétaire) doit être ajoutée au coût de la fourniture des produits autres sans production de produits de base (c'est-à-dire en fournissant des intrants non imputables ou en mettant en œuvre des solutions non agricoles). Le coût total comprenant la différence qualitative sera utilisé comme coût de dissociation (pour une explication plus détaillée, voir ci-dessous l'encadré annexe 1).

Bien que cette approche n'influe pas sur la procédure d'estimation de la défaillance du marché, elle exige d'évaluer la demande au moment où sont examinées les économies de gamme. Compte tenu des difficultés déjà considérables soulevées par l'évaluation de la demande, on pourrait recourir à une autre procédure consistant à comparer les trois options envisageables dans le cadre des sous-questions relatives à la défaillance du marché. Plus précisément, on pourrait élaborer une enquête sur l'évaluation de la demande pour demander aux personnes concernées l'option qu'elles préfèrent.

Encadré annexe 1. Différence de qualité et économies de gamme

L'écart de bien-être entre fourniture conjointe et fourniture dissociée s'accompagnant d'une qualité moindre peut s'exprimer comme suit :

Si $B_{\text{totale}} - (C - IP) > B_{\text{dissociée}} - CD$, alors la fourniture conjointe est plus efficiente que la fourniture séparée. B_{totale} et $B_{\text{dissociée}}$ représentent les valeurs des produits conjoints en cas de fourniture conjointe et de fourniture dissociée respectivement ; C est le coût de production du produit autre ; CD est le coût de la fourniture de produits autres de qualité moindre dans le cadre de mesures dissociées ; et IP est le prix international du produit de base.

Cette équation est ensuite transformée en :

$$(B_{\text{totale}} - B_{\text{dissociée}}) + CD > (C - IP)$$

Le terme de gauche correspond au coût de dissociation nouvellement défini, de sorte que l'équation compare le coût de dissociation au coût d'opportunité de la production intérieure. Cette structure est exactement la même que la structure standard décrite dans le schéma opérationnel de l'annexe 1 pour l'examen des économies de gamme.

Annexe 3

Sous-questions/ lignes directrices pour les produits autres que les produits de base qui ne sont pas cités dans le corps du texte

Régulation de l'alimentation en eau des zones situées en aval

Cette fonction découle de la rétention temporaire de l'eau à la surface des terres agricoles ou dans le sol. Elle contribue à l'approvisionnement continu en eau des zones situées en aval, eau qui risquerait autrement d'arriver dans les cours d'eau ou dans la mer sans avoir été utilisée. Si cette fonction est principalement le fait de la riziculture, où l'eau d'irrigation coule en continu à travers les rizières¹ pour retourner à la nappe aquifère ou dans les cours d'eau, d'autres types de culture peuvent également jouer une telle fonction en retenant l'eau de pluie.

Hormis les effets potentiellement positifs examinés dans cette section, l'utilisation d'eau d'irrigation peut avoir des effets négatifs. Prélever l'eau des rivières ou capter les eaux souterraines peut avoir une incidence notable sur les systèmes hydrologiques. Dans de nombreux pays, on a observé que la salinité ou l'engorgement des sols étaient dus à un pompage excessif ou une gestion de l'eau inadaptée. Les prélèvements excessifs dans les cours d'eau peuvent être préjudiciables à l'environnement naturel. L'eau d'irrigation peut transporter des intrants chimiques vers les zones situées en aval. Il conviendrait de prendre systématiquement en compte ces effets négatifs dans la prise de décision en suivant les lignes directrices proposées concernant les externalités négatives et présentées dans la section III-3 de ce rapport.

1. La riziculture irriguée nécessite davantage d'eau d'irrigation que les plants de riz n'en ont biologiquement besoin.

Sous-questions sur la jointure

Identification de la source de jointure

- S'assurer de l'internalisation des externalités négatives affectant la qualité de l'eau. Il n'y a par ailleurs aucun individu vivant en aval pour qui cette fonction est une externalité positive de l'agriculture.
- Chiffrer les effets des systèmes d'irrigation (ou des terres agricoles) sur la régulation du débit vers les zones d'aval ; par exemple, comparer les débits avec et sans système d'irrigation. Si l'impact est négatif ou qu'aucune différence significative n'est observée, il n'existe alors aucun lien.
- Identifier les intrants non imputables associés à la préservation de cette fonction (par exemple, utilisation d'eau pour l'irrigation).

Examen des possibilités de dissociation et évaluation du coût

- Examiner les possibilités de dissociation (c'est-à-dire les moyens de maintenir l'alimentation en eau des zones situées en aval en l'absence de production de base). La fonction d'alimentation en eau peut-elle être préservée en l'absence de production agricole ? Peut-elle être assurée avec des systèmes de production plus extensifs impliquant globalement une baisse de la production ?
- Évaluer les coûts liés à ces options, dans le premier cas en évaluant les coûts de la main-d'œuvre et des machines nécessaires à l'entretien des terres agricoles au niveau minimal garantissant l'alimentation en eau, et dans le second cas, l'augmentation des coûts associée à des méthodes de production plus extensives.
- Comparer les coûts ainsi évalués avec les coûts de la fourniture de la même capacité de régulation que les rizières (alternative non agricole telle que zones humides, forêts, réservoirs de régulation, etc.).
- Retenir le coût le moins élevé comme coût de dissociation.
- Déterminer l'existence d'économies de gamme en suivant la procédure décrite dans le schéma 1 de l'annexe 1.

Identification des facteurs d'échelle liés à l'offre

- Additionner les surfaces agricoles où l'on observe des économies de gamme entre la production de produits de base et celle de produits autres, y compris la capacité constante d'alimentation en eau.

- Comparer la somme de ces surfaces avec le total des terres agricoles utilisées pour la production de base considérée dans le pays. Si la surface présentant des économies de gamme couvre une large proportion de la surface agricole totale, alors le facteur d'échelle est « étendu ». Si la proportion est faible, le facteur d'échelle est « limité ».

Sous-questions sur la défaillance du marché

Évaluation de la demande

- Identifier les utilisateurs en aval (actuels et potentiels) de la recharge en eau. Noter le type d'utilisation (par exemple distribution municipale, usage industriel, irrigation, usage environnemental, etc.). En l'absence d'utilisateurs en aval, la demande de ce service est clairement inexistante : il n'y a donc aucun risque de défaillance du marché.
- S'il existe des utilisateurs actuels ou potentiels, évaluer la demande. Le prix que paient les utilisateurs en aval peut constituer un bon indicateur indirect de la demande.
- Recenser les effets des systèmes d'irrigation sur l'environnement hydrologique initial. S'ils sont négatifs, par exemple parce qu'ils provoquent la salinité ou la dégradation de l'environnement fluvial, ils doivent être soustraits de la demande estimée précédemment. Plus précisément, analyser quel serait, en cas d'arrêt de l'irrigation, l'état des cours d'eau ou des eaux souterraines d'amont dont les systèmes d'irrigation dépendent. Il peut être utile de procéder à une analyse sur le long terme lorsque les systèmes d'irrigation sont en place depuis longtemps (par exemple, des systèmes d'irrigation déjà anciens peuvent avoir créé de nouveaux environnements naturels appréciés).

Détermination de l'existence d'une défaillance du marché

- Déterminer l'existence d'une défaillance du marché en suivant la procédure décrite par le schéma 2 de l'annexe 1.

Sous-questions sur les caractéristiques de biens publics

Identification des caractéristiques de biens publics

- S'il existe des utilisateurs en aval et qu'ils ne sont pas trop nombreux, cette fonction peut être considérée comme ressource en propriété commune. Si l'on identifie un grand nombre d'utilisateurs actuels et potentiels, par exemple un grand nombre d'agriculteurs prélevant de

l'eau en aval, elle peut être considérée comme une ressource à libre accès.

Examen des mécanismes institutionnels

- Déterminer s'il est possible de mettre en place des mécanismes d'exclusion, surtout en cas de ressources à libre accès, tels qu'une taxe imposée aux utilisateurs en aval (c'est-à-dire que le refus de payer la taxe aurait pour conséquence l'arrêt de l'utilisation des eaux souterraines) ou la réglementation directe de cette utilisation. Examiner également la possibilité d'appliquer à cette zone des mécanismes institutionnels existant entre les utilisateurs en aval et les agriculteurs dans d'autres régions (par exemple versements aux agriculteurs par des entreprises de distribution d'eau en aval, etc.).

Biodiversité et habitat naturel

Sous-questions sur la jointure

Identification de la source de jointure

- S'assurer de l'internalisation des externalités négatives affectant l'habitat naturel.
- Identifier les espèces qui dépendent des terres agricoles dans la région.
- Identifier la nature et le degré de jointure existant entre les activités agricoles et chaque espèce identifiée, par exemple en utilisant la « matrice de l'habitat naturel » (voir encadré annexe 2 et, pour plus de détails, *Indicateurs environnementaux pour l'agriculture, volume 3 : Méthodes et résultats*, OCDE 2001j).
- A partir de la matrice, identifier les zones où des habitats naturels importants pourraient être menacés par des changements dans l'utilisation des terres agricoles à la suite de la réforme. Il convient d'examiner avec soin si oui ou non un environnement naturel peut se substituer aux conditions d'habitat actuellement fournies par l'agriculture.

Encadré annexe 2. Matrice de l'habitat naturel

La matrice de l'habitat naturel identifie les modes d'utilisation d'habitats agricoles par diverses espèces. Elle contient des informations sur le type d'habitat (par exemple terres cultivées (céréales, oléagineux, fruits et légumes, fourrage, pâturage artificiel, pâturage naturel, etc.) le mieux adapté à chaque espèce, sur la façon dont chaque espèce utilise un habitat agricole (soit utilisation primaire ou secondaire) et dans quel but (par exemple reproduction, nidification, nourriture, repos, etc.).

Source : OCDE (2001j).

Examen des possibilités de dissociation et évaluation du coût

- Examiner les possibilités de dissociation (c'est-à-dire les moyens de maintenir la biodiversité et l'habitat naturel tout en supprimant ou en réduisant la production de produits de base) pour chaque espèce, en portant une attention particulière aux différents types de jointure. La fonction d'habitat peut-elle être préservée en l'absence de production agricole ? Peut-elle être assurée avec des systèmes de production plus extensifs impliquant une baisse de la production générale ? Il n'y a probablement pas de jointure au-delà d'un certain niveau de production. Pour les espèces dépendant des pâturages, une attention particulière doit être portée à la comparaison entre les pratiques agricoles intensives et extensives en termes d'effet sur l'habitat naturel.
- Évaluer les coûts liés à la mise en œuvre de ces options.
- Comparer les coûts ainsi évalués avec ceux de mesures non agricoles pour la préservation voulue de la biodiversité et de l'habitat naturel (par exemple, un parc naturel).
- Retenir le coût le moins élevé comme coût de dissociation.
- Déterminer l'existence d'économies de gamme en suivant la procédure décrite par le schéma 1, annexe 1.

Identification des facteurs d'échelle liés à l'offre

- Additionner les surfaces agricoles identifiées dans le processus précédemment décrit comme produisant une biodiversité et fournissant un habitat naturel en association avec la production agricole et présentant des économies de gamme.

- Comparer la somme de ces surfaces avec le total des terres agricoles utilisées pour la production de base considérée dans le pays. Si la surface présentant des économies de gamme couvre une large proportion de la surface agricole totale, alors le facteur d'échelle est « étendu ». Si la proportion est faible, le facteur d'échelle est « limité ». Dans le cas de valeurs de biodiversité et d'habitat particulières, la comparaison peut également être opérée pour un site spécifique.

Sous-questions sur la défaillance du marché

Évaluation de la demande

- **Demande des résidents locaux** : évaluer la demande de préservation de la biodiversité et des habitats naturels en appliquant des méthodes standard tels que la MEC, l'analyse conjointe et la méthode des coûts de déplacement et, au besoin, utiliser également le transfert des avantages. Les legs peuvent être pris en considération quand une espèce est menacée de disparition irréversible. Comme nous l'avons vu dans le corps du texte, il faut déterminer la différence entre les valeurs actuelles et celles qui découleraient des modifications de la production agricole sous l'effet des politiques.
- Comme l'évaluation de la demande pour ces produits peut poser problème, il convient de collecter toute information pertinente susceptible d'appuyer le processus. Par exemple, un soutien financier par les autorités locales ou des ONG pour préserver les espèces concernées peut venir confirmer les résultats des études MEC. Si des mesures agro-environnementales ont été mise en place localement² pour améliorer les conditions de biodiversité et d'habitat naturel, les paiements versées aux agriculteurs peuvent fournir une information complémentaire³. Si des valeurs d'usage sont observées (par exemple des droits d'accès pour la pêche, etc.), ces informations peuvent compléter l'évaluation de la demande.
- **Demande de l'ensemble de la population** : déterminer l'existence d'une demande plus générale de préservation de la biodiversité et de l'habitat naturel et l'éventuelle prépondérance des valeurs de non-usage, en gardant à l'esprit que ces dernières sont difficiles à évaluer.

2 . L'importance de la décentralisation de la prise de décision est détaillée dans le corps du texte.

3. A strictement parler, les paiements versées aux agriculteurs ne peuvent servir d'indicateur indirect que pour la demande de qualité supérieure.

- Comme les valeurs marginales des valeurs de non-usage sont difficiles, voire impossibles à obtenir, il convient de chercher un indicateur indirect, par exemple en divisant simplement la valeur totale obtenue par la MEC par la surface totale habitée par ces espèces. Notons que cette méthode tend à surévaluer la valeur marginale.
- Déterminer l'existence d'une demande, dans l'ensemble de la population, de préservation d'espèces spécifiques à certains sites, par exemple par un réexamen des résultats de la MEC en étudiant plus précisément les impacts sur la demande de l'éloignement des sites considérés.
- Si la demande locale (de valeurs d'usage et de non-usage par les résidents locaux) est nettement plus importante que la demande de valeur autre que d'usage dans l'ensemble de la population, cette dernière peut être ignorée.

Détermination de l'existence d'une défaillance du marché

- Déterminer l'existence d'une défaillance du marché en suivant la procédure décrite par le schéma 2 de l'annexe 1.

Sous-questions sur les caractéristiques de biens publics

Identification des caractéristiques de biens publics

- **Valeurs de non-usage** : déterminer si la demande dans l'ensemble de la population de valeurs de non-usage des espèces et habitats concernés est importante/prépondérante. Si c'est le cas, nous avons affaire à un bien public pur.
- Dans le cas contraire, nous avons probablement affaire à des valeurs de non-usage à caractère de biens publics locaux. Les sous-questions suivantes sur les mécanismes institutionnels peuvent servir à étudier les possibilités d'arrangements avec des clubs.
- **Valeurs d'usage** : déterminer s'il est possible de mettre en place des mécanismes d'exclusion pour les valeurs d'usage. Dans ce cas, les valeurs d'usage sont des biens à accès privilégié ou des biens privés.

Examen des mécanismes institutionnels

- Collecter l'information sur les mécanismes institutionnels existants pour la préservation des espèces et des habitats naturels identifiées précédemment, y compris les arrangements organisés par les autorités locales, les fondations environnementaux et les marchés. Examiner

toutes les possibilités de création de mécanismes de marché pour les valeurs d'usage. Une attention particulière doit être portée aux moyens prévus par ces arrangements pour éviter le resquillage. Déterminer si ces arrangements peuvent être appliqués dans la région considérée.

Sécurité des approvisionnements alimentaires

Sous-questions sur la jointure

Il existe une jointure entre la production agricole et la sécurité alimentaire si les risques liés à la première sont moins élevés que ceux liés aux importations et/ou au stockage.

Examen de la jointure

- Examiner le niveau de risque associé aux importations et à la production intérieure⁴. Comparer les tendances et la variabilité, noter la présence (ou l'absence) et la fréquence des défaillances de l'offre au niveau de la production intérieure et extérieure. Déterminer si la production intérieure dépend d'intrants importés et, si oui, évaluer le risque associé à ces importations, en utilisant le même type d'information que pour l'incidence et la fréquence des défaillances de l'offre ainsi que la possibilité de les remplacer par d'autres intrants produits dans le pays.
- Spécifier clairement la nature du risque pour la sécurité alimentaire considérée et la probabilité de son occurrence. Elle peut varier d'une hausse des prix en cas d'une pénurie d'approvisionnement extérieur à des défaillances de l'offre intérieure ou à des événements catastrophiques qui réduiraient les importations, chaque possibilité étant associée à une probabilité. Il conviendrait également de prendre en compte la viabilité à long terme de la production intérieure et des importations.
- Normalement, dans les pays ayant des préoccupations et des stratégies explicites en matière de sécurité alimentaire, cette information est déjà disponible. Sachant cela, examiner quelles sont les stratégies actuelles visant à s'assurer des approvisionnements alimentaires dans différents scénarios de risque, en mettant plus particulièrement l'accent sur les réglementations relatives à l'usage des terres (par exemple : restrictions à la conversion de l'agriculture à d'autres usages). Préciser

4. La source de jointure entre la sécurité alimentaire et la production intérieure réside dans différents risques liés à la production intérieure et aux importations (voir OCDE, 2000b pour une discussion détaillée sur ce point).

les rôles respectifs des importations, des stocks et de la production intérieure pour chacun des scénarios.

- Il faut être attentif à la possibilité de réduction du risque par la diversification des sources d'approvisionnement par l'importation.
- Lorsque la sécurité alimentaire est associée dans une certaine mesure à la production intérieure, déterminer si la sécurité alimentaire est corrélée à des intrants non imputables ou au niveau réel de production. Par exemple, la sécurité alimentaire est-elle corrélée à l'entretien d'un certain potentiel de production (en conservant des facteurs tels que la terre, les ressources humaines et les capitaux disponibles) ou aux intensités réelles de production (par exemple, rendements des cultures, etc.) ? Par exemple, un hectare de terres en agriculture intensive apporte-t-il une sécurité alimentaire plus grande qu'un hectare de terres en agriculture extensive ?

Examen des possibilités de dissociation et évaluation du coût

- Examiner les possibilités de dissociations si la jointure est confirmée par les questions précédentes. Au moins deux possibilités peuvent être examinées : (1) maintien des terres agricoles et d'autres intrants non imputables relatifs à la sécurité alimentaire mais sans production sur ces terres ; (2) conversion à des systèmes de production plus extensifs, impliquant une utilisation des terres agricoles et des intrants non imputables existants et une baisse de la production totale. Il peut être très souvent fait appel aux stocks pour faire face aux situations d'urgence à court terme, qu'un pays dépende ou non de ses importations ou de sa production intérieure. En conséquence, il n'est nul besoin d'inclure les coûts de maintien des stocks sauf en cas de différence de stocks nécessaires entre une situation où la production interne est la principale source d'offre et une situation où ce sont les importations qui prédominent.
- Évaluer les coûts liés à la mise en œuvre de ces options.
- Évaluer les coûts d'une fourniture non agricole (le cas échéant) permettant de surmonter le scénario de risque envisagé et comparer ces coûts avec les coûts de dissociation précédemment décrits. Il convient d'utiliser le coût déprécié pour comparer cette option avec l'option de dissociation.
- Retenir le coût le moins élevé comme coût de dissociation.
- Déterminer l'existence d'économies de gamme en suivant la procédure décrite par le schéma 1 de l'annexe 1.

Identification des facteurs d'échelle liés à l'offre

Même s'il est établi que des économies de gamme sont associées à la production intérieure et à la sécurité alimentaire, l'échelle de cette relation ne doit pas être considérée d'emblée comme nationale ou étendue. Comme le montrent les lignes directrices, elle dépendra de différents facteurs, notamment du coût de production qui rendra compte de la qualité des terres. Les économies de gamme sont généralement associées aux terres fertiles et les plus accessibles, tandis que les terres fragiles (moins fertiles, sujettes à l'érosion ou inaccessibles) présentent plus rarement des économies de gamme.

- Additionner les surfaces agricoles où l'on observe des économies de gamme entre la production agricole et les produits conjoints, y compris la sécurité alimentaire.
- Comparer la somme de ces surfaces avec le total des terres agricoles utilisées pour la production de base considérée dans le pays. Si la surface présentant des économies de gamme couvre une large proportion de la surface agricole totale, alors le facteur d'échelle est « étendu ». Si la proportion est faible, le facteur d'échelle est « limité ».

Sous-questions sur la défaillance du marché

Évaluation de la demande

- Même si le niveau de risque n'est pas identique dans le cas de la production intérieure et dans celui des importations, il faut comparer la demande de sécurité alimentaire associée à la production intérieure au coût (à savoir, la différence entre les coûts de production et les prix internationaux) conformément au schéma 2 présenté dans l'annexe 1.
- La sécurité alimentaire est une question dotée d'une forte charge émotionnelle, si bien qu'il est extrêmement difficile d'évaluer la demande de façon crédible. La demande de sécurité alimentaire associée à la production intérieure peut varier considérablement en fonction de différents facteurs tels que la différence de probabilité de survenance d'une pénurie envisagée par les consommateurs, entre la production intérieure et les importations. Il est également difficile d'intégrer ce facteur dans l'évaluation de la demande « annuelle ». Il faut faire extrêmement attention à éviter toutes questions biaisées et, plus particulièrement, à fournir des informations précises sur la probabilité de survenance d'un problème de sécurité alimentaire. Les techniques disponibles sont mal adaptées à ces conditions. C'est pourquoi il est recommandé de réunir autant d'information que

possible, en diversifiant les sources et en utilisant différentes techniques.

- Il est tout d'abord important de comprendre que la demande de sécurité alimentaire varie considérablement en fonction du niveau de la production totale. La demande est bien plus importante quand la production totale est inférieure au minimum requis pour la survie de la population. La demande baisse progressivement à mesure que le niveau de production augmente. La demande de sécurité alimentaire liée à la production intérieure tend généralement vers zéro si le niveau de production est tel que la cessation des importations pourrait être compensée par l'augmentation de la productivité intérieure.
- Examiner tout indice ou information concernant l'attitude de la population vis-à-vis de la production intérieure et des importations respectivement. (par exemple, évaluation MEC). Ces données peuvent compléter l'information décrite précédemment.
- Chercher à obtenir des données pour compléter les autres informations. Par exemple, des individus ou des groupes ont-ils pris des initiatives pour garantir leur propre sécurité alimentaire ?
- Déterminer l'existence ou l'absence d'une défaillance du marché en suivant la procédure décrite par le schéma 2 de l'annexe 1.

Sous-questions sur les caractéristiques de biens publics

Identification des caractéristiques de biens publics

- Il s'agit d'un produit inévitable et rival.

Examen des mécanismes institutionnels

- Examiner les mécanismes institutionnels existants pour la sécurité alimentaire par des approches non gouvernementales. Par exemple, existe-t-il des arrangements mettant les consommateurs en contact avec les producteurs et obligeant les producteurs à fournir des aliments aux consommateurs en contre-partie d'un engagement à long terme des consommateurs ? Certaines informations indiquent-elles que les agriculteurs maintiennent des cultures non rentables pour préserver leur propre sécurité alimentaire ?

Effets positifs de l'emploi agricole sur la viabilité des zones rurales

Sous-questions sur la jointure

Lors du développement du cadre analytique, il a été démontré que l'emploi n'est qu'un simple intrant dans le système de production agricole et ne peut en soi être considéré comme une externalité positive de cette production. Il a toutefois été reconnu que l'impact de l'emploi agricole, qui réduit les coûts par personne de la prestation de services publics et la congestion des centres urbains, peut, dans certains cas, être considéré comme une externalité positive du processus de production agricole.

Identification de la source de jointure

- Examiner la proportion de l'emploi agricole dans l'ensemble de l'activité d'une région. Si cette proportion est faible, il n'existe pas de jointure en pratique.
- Déterminer si les ménages agricoles de la région dépendent principalement de revenus agricoles. Si ce n'est pas le cas et que les revenus agricoles ne sont pas la principale raison pour laquelle les agriculteurs restent dans cette région, la jointure peut être là encore considérée comme faible ou inexistante.
- Analyser les tendances de l'emploi et de la productivité agricoles. Si l'on observe le schéma classique de baisse de l'emploi agricole et d'augmentation de la productivité dans la région, cela confirme l'existence d'une faible jointure. Si l'emploi a chuté alors que la production s'est accrue (par exemple à la suite d'un changement technologique), on peut même décrire la jointure comme étant négative.
- Comparer la population dépendante de l'agriculture avec la population urbaine, en vue d'anticiper l'impact potentiel de suppressions supplémentaires d'emplois agricoles sur la congestion urbaine. Si le potentiel d'exode rural est peu élevé, la jointure accompagnée d'une réduction de la congestion urbaine peut également être considérée comme faible.

Examen des possibilités de dissociation et évaluation du coût

- Dans les régions où il est démontré que l'emploi agricole est suffisamment important pour indiquer une jointure entre la production agricole et la viabilité rurale, quelles sont les possibilités d'introduction de nouvelles activités ?

- Les coûts induits par les mesures d'incitation à la création d'industries nouvelles – subvention pour les investissements d'infrastructures, aide à la reconversion – peuvent servir d'indicateur indirect pour le coût de dissociation.
- Déterminer l'existence d'économies de gamme en suivant la procédure décrite par le schéma 1, annexe 1.

Identification des facteurs d'échelle liés à l'offre

- Combien de régions dépendent principalement de l'emploi agricole ? Si elles sont nombreuses, le facteur d'échelle est étendu, dans le cas contraire, il est limité.

Sous-questions sur la défaillance du marché

Évaluation de la demande

- Analyser l'impact du dépeuplement de la région sur l'efficacité de la prestation de services sociaux, par exemple en comparant le coût unitaire des prestations avec la moyenne nationale. L'écart de coûts peut servir d'indicateur indirect pour la demande d'effets positifs de l'emploi.
- Déterminer l'existence ou l'absence d'un défaillance du marché en suivant la procédure décrite par le schéma 2, annexe 1.

Sous-questions sur les caractéristiques de biens publics

Identification des caractéristiques de biens publics

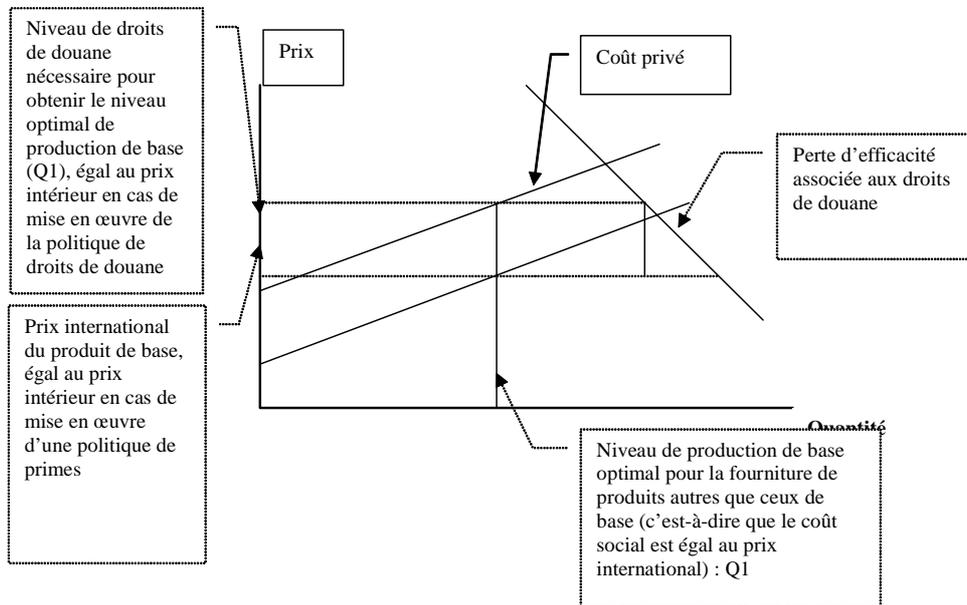
- Les avantages associés à une prestation efficace de services publics dans une région constituent des biens publics locaux.
- La préservation de l'emploi agricole en vue de réduire la congestion urbaine peut présenter des caractéristiques de bien public pur.

Examen des mécanismes institutionnels

- Déterminer si les autorités locales ont mis en place des mesures d'incitation, telles que des exonérations de taxes foncières ou une aide au logement pour les nouveaux entrants dans le secteur agricole.

Annexe 4.

Perte d'efficacité associée aux droits de douane



Bibliographie

- Abler, David (2001), *A synthesis of country reports on jointness between commodity and non-commodity outputs in OECD agriculture*, document présenté à l'Atelier de l'OCDE sur la multifonctionnalité en juillet, Paris.
- Burrell, Alison (2001), *Synthesis of the evidence on the possible impact of commodity price decreases on land use and commodity production, and the incidence on the provision of non-commodity outputs*, document présenté à l'Atelier de l'OCDE sur la multifonctionnalité en juillet, Paris.
- Challen, Ray (2001), *Non-government approaches to the provision of non-commodity agricultural outputs: a transaction-cost perspective*, document présenté à l'Atelier de l'OCDE sur la multifonctionnalité en juillet, Paris.
- Commission européenne (1998), *Évaluation of Agri-environment Programmes*, DGVI Commission Document de travail.
- Commission européenne (1999), *Agriculture, Environment, Rural Development: Facts and Figures - A Challenge for Agriculture*. <http://europa.eu.int/comm/agriculture/envir/report/en/>
- Corden, W. Max (1997), *Trade policy and economic welfare*, Clarendon Press, Oxford
- Dixit, Avinash (1996), *The Making of Economic Policy: A Transaction-cost Politics Perspective*. The MIT Press, Cambridge, Massachusetts, Etats-Unis.
- Falconer, Katherine (2000), "Farm-level constraints on agri-environmental scheme participation: a transactional perspective". *Journal of Rural Studies*, N°16, pp. 379-394.
- Fukuyama, Francis (1996), *Trust: the social virtues and the creation of prosperity*, Touchstone Books, Etats-Unis.
- Haan, Cees de, Steinfeld, Henning, and Blackburn, Harvey (2000), *Livestock and the environment: Finding a balance*, rapport préparé par le Study by the Commission of the European Commission, la Banque mondiale et les gouvernements du Danemark, la France, l'Allemagne, les Pays-Bas, le Royaume-Uni, et les États-Unis.
<http://www.fao.org/docrep/x5303e/x5303e00.htm>

- Hodge, Ian (2000). "Current Policy Instruments: Rationale, Strength and Weaknesses." In OECD, *Valuing Rural Amenities*, Paris.
- Meister, A.D. (2001), *Synthesis and evaluation of the evidence from the country case studies concerning different arrangements and institutional options for providing non-commodity outputs*. Document présenté à l'Atelier de l'OCDE sur la multifonctionnalité en juillet, Paris.
- ministère de l'agriculture et du développement rural, Pologne (2002), *Note sur l'agriculture polonaise*.
<http://www.minrol.gov.pl/eng/Reports/polishagriculture.html>
- OCDE (2000a). *Valuing Rural Amenities*, Paris.
- OCDE (2001a), *Multifonctionnalité. Elaboration d'un cadre analytique*, Paris.
- OCDE (2001b), *Atelier OCDE sur la Multifonctionnalité : Mise en oeuvre du cadre analytique, 2-3 juillet 2001*, Paris.
<http://www1.oecd.org/agr/mf/>.
- OCDE (2001c), *Améliorer les performances environnementales de l'agriculture, choix de mesures et approches par le marché*, Paris.
- OCDE (2001d), *Effets des mesures agro-environnementales sur la production : réconcilier objectifs commerciaux et environnementaux*, COM/AGR/ENV(2000)133/FINAL, Paris.
- OCDE (2001e), *Incidence de la libéralisation des échanges agricoles sur l'environnement au plan national et international*, COM/AGR/ENV(2000)75/FINAL, Paris.
- OCDE (2001f). *Développement durable : Les grandes questions*, Paris.
- OCDE (2001g), *Découplage : une vue d'ensemble du concept*, Paris.
- OCDE (2001h), *Transaction Costs and Multifunctionality: Main Issues*. Document présenté à l'Atelier de l'OCDE sur la multifonctionnalité en juillet, Paris.
- OCDE (2001i). *Market Effects of Crop Support Measures*. Paris.
- OCDE (2001j). *Indicateurs environnementaux pour l'agriculture : Volume 3 - Méthodes et résultats*, Paris.
- Price Waterhouse Coopers (2000), *Local Government Grant Distribution: An International Comparative Study*.
<http://www.local.dtlr.gov.uk/review/oseasrep.pdf>.
- Romstad, Eirik, Vatn, Arild, Rorstad, Per Kristian, and Soyland, Viil (2000), *Multifunctional agriculture: Implications for policy design*, Report No. 21, Agricultural University of Norway, Norvège.

Santos, Jose Manuel Lima (2001), *A synthesis of country reports on demand measurement of non-commodity outputs in OECD agriculture*. Document présenté à l'Atelier de l'OCDE sur la multifonctionnalité en juillet, Paris.

Stiglitz, Joseph E. (2000), *Economics of the public sector*, W.W. Norton & Company, New York

Vatn, Arild (2001), *Transaction costs and multifunctionality*, document présenté à l'Atelier de l'OCDE sur la multifonctionnalité en juillet. Paris.

Documents de fond préparés pour l'Atelier sur la multifonctionnalité qui s'est tenu à Paris en juillet 2001

Abler, David (2001), *Multifunctionality: Applying the analytical framework – A Review of literature on jointness in the United States*.

Anwander, Sibyl, Kopainsky, Birgit, and Rieder, Peter (2001), *Multifunctionality: Applying the analytical framework – A Review of literature in Switzerland*.

Feng, Hongli, Kurkalova, Lyubov A., and Secchi, Silvia (2001), *Multifunctionality: Applying the analytical framework – A Review of literature on market failure and options to internalise externalities in the United States*.

Flaten, Ola (2001), *Multifunctionality: Applying the analytical framework – A Review of literature on food security in Norway*.

Kastaros, Dimitris (2001), *Multifunctionality: Applying the analytical framework – A Review of literature in Greece*.

Lankoski, Jussi (2001), *Multifunctionality: Applying the analytical framework – A Review of literature in Finland*.

Meister, A.(2001), *Multifunctionality: Applying the analytical framework – A Review of literature in Australia and New Zealand*.

Nakashima, Yasuhiro (2001), *Multifunctionality: Applying the analytical framework – A Review of literature in Japan*.

Pražan, Jaroslav (2001), *Multifunctionality: Applying the analytical framework – A Review of literature in Czech Republic*.

Ronningen, Katrina (2001), *Multifunctionality: Applying the analytical framework – A Review of literature on environmental non-commodities and rural viability in Norway*.

Sang Kwon, Oh (2001), *Multifunctionality: Applying the analytical framework – A Review of literature in Korea*.

Saralegui, Carlos Tio and Muniz, Ignacio Atance (2001), *Multifunctionality: Applying the analytical framework – A Review of literature in Spain*.

- Sinabell, Franz (2001), Multifunctionality: Applying the analytical framework – A Review of literature in Austria.
- Van Huylenbroeck, Guido (2001), Multifunctionality: Applying the analytical framework – A Review of literature in Belgium.
- Vereijken, Pieter H. (2001), Multifunctionality: Applying the analytical framework – A Review of literature in Netherlands.
- Vermersch, Dominique (2001), Multifunctionality: Applying the analytical framework – A Review of literature in France.
- Weersink, Alfons (2001), Multifunctionality: Applying the analytical framework – A Review of literature in Canada.
- Winter, Michael (2001), Multifunctionality: Applying the analytical framework – A Review of literature in the United Kingdom.

LES ÉDITIONS DE L'OCDE, 2, rue André-Pascal, 75775 PARIS CEDEX 16
IMPRIMÉ EN FRANCE
(51 2003 13 2 P) ISBN 92-64-10452-6 – n° 53214 2003