

van Tongeren, F. (2008-03-01), « Elaboration et mise en oeuvre des politiques agricoles : une synthèse », Éditions OCDE, Paris.
<http://dx.doi.org/10.1787/243785574180>



Elaboration et mise en oeuvre des politiques agricoles

UNE SYNTHÈSE

Frank van Tongeren

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

van Tongeren, F. (2008-03-01), "Agricultural Policy Design and Implementation: A Synthesis", *OECD Food, Agriculture and Fisheries Papers*, No. 7, OECD Publishing, Paris.
<http://dx.doi.org/10.1787/243786286663>

TABLE DES MATIÈRES

1. Le programme de réforme constructif	2
2. Le cycle de l'action publique.....	4
3. Quels sont les objectifs poursuivis ?.....	6
4. Les politiques en vigueur répondent-elles aux objectifs ?.....	7
5. Quelles sont les caractéristiques de la nouvelle politique agricole ?.....	10
6. Comment mettre en œuvre une nouvelle politique ?.....	27
7. Comment assurer le suivi et l'évaluation ?.....	28
8. Conclusions : qu'avons-nous appris sur la mise en œuvre du programme de réforme constructif ?	30
Bibliographie	35

Encadrés

Encadré 1. La définition du découplage dans les travaux de l'OCDE	12
Encadré 2. La conditionnalité dans l'Union européenne	13
Encadré 3. Ciblage direct : le soutien des revenus au titre de « circonstances exceptionnelles » en Australie.....	15
Encadré 4. Hétérogénéité et adaptation des instruments : les paiements en faveur des zones défavorisées en Autriche	19
Encadré 5. Les contrats de bonne gestion de l'environnement en Angleterre.....	21
Encadré 6. Des enchères qui servent à obtenir des informations : le Programme de mise en réserve des terres fragiles aux États-Unis (Conservation Reserve Program, CRP)	22
Encadré 7. Un train touristique en Norvège.....	26

L'auteur de ce document est Frank van Tongeren de la Direction des échanges et de l'agriculture. Le document s'appuie sur de nombreuses contributions et rapports produits dans la Direction. L'auteur souhaite remercier plus particulièrement les collègues suivants pour leurs contributions et pour les discussions fructueuses : Jesús Anton, Ken Ash, Jonathan Brooks, Carmel Cahill, Andrea Cattaneo, Dimitris Diakosavvas, Jussi Lankoski, Wilfrid Legg, Pete Liapis, Roger Martini, Catherine Moreddu, Stefan Tangermann et Wyatt Thompson (qui est actuellement à l'Université du Missouri). Des versions précédentes du document ont été examinées lors de réunions du Groupe de travail sur les politiques et marchés agricoles, au cours desquelles des commentaires utiles ont été apportés par de nombreux délégués. L'auteur exprime sa reconnaissance pour toutes ces contributions.

ÉLABORATION ET MISE EN ŒUVRE DES POLITIQUES AGRICOLES : UNE SYNTHÈSE

1. Le programme de réforme constructif

L'adaptation des politiques agricoles aux besoins en constante évolution de la société moderne a progressé dans toute la zone de l'OCDE au cours de la dernière décennie. Les échanges de vues entre pays membres de l'OCDE et le travail d'analyse effectué notamment par le Secrétariat ont favorisé ce processus de réforme permanent. Le document publié par l'OCDE en 2002 sous le titre « *Un programme de réforme constructif* », qui a obtenu un large écho, esquisse les moyens de récolter les fruits du renforcement de l'orientation par le marché et de la liberté des échanges tout en poursuivant un plus large éventail d'objectifs nationaux. Il établit que les objectifs déclarés des politiques agricoles se répartissent généralement en deux catégories : il s'agit soit de s'attaquer à des problèmes d'équité et de répartition des revenus, soit de chercher à corriger les défaillances du marché ; ces dernières sont souvent jugées plus fréquentes dans l'agriculture que dans les autres secteurs de l'économie en raison des nombreuses fonctions du secteur agricole, lequel produit des externalités aussi bien positives que négatives ainsi que des biens publics.

Le programme de réforme constructif souligne la nécessité de traiter dans un premier temps les problèmes liés aux défaillances du marché, avant de s'attaquer, dans un deuxième temps seulement, aux autres problèmes concernant les revenus. Les mesures visant à remédier aux défaillances du marché ont également des effets sur les revenus agricoles, tantôt positifs et tantôt négatifs. Le niveau optimal d'intervention de chaque instrument d'action doit être apprécié au regard de son effet global.

Le programme de réforme de la politique agricole préconise de se guider sur les signaux du marché pour orienter l'affectation des ressources. Tout en mettant en avant les gains potentiels de bien-être découlant de la baisse des obstacles aux échanges dans l'agriculture, ce programme souligne que les réformes nationales sont indispensables pour réussir à relever le défi de la réforme des politiques agricoles. Les politiques commerciales ne jouent qu'un rôle d'auxiliaires nécessaires à la mise en œuvre des politiques nationales et à la réalisation des objectifs nationaux, bien qu'il faille également prendre en considération leurs répercussions internationales. En outre, il ne faut pas nécessairement chercher à atteindre tous les objectifs au moyen de politiques agricoles classiques. Par exemple, il serait possible de réaliser les objectifs concernant les revenus grâce aux mesures d'action sociale et de protection sociale non sectorielles déjà en place dans la plupart des pays de l'OCDE.

Le programme de réforme constructif a établi les grands principes qui doivent présider à la conception des politiques agricoles dans un environnement plus résolument axé sur le marché. Il convient de franchir un nouveau palier pour passer de ces principes généraux à la conception et la mise en œuvre concrètes de politiques innovantes qui apportent une réponse appropriée aux préoccupations de la société à l'heure de la mondialisation.

C'est pourquoi l'OCDE a récemment concentré ses travaux sur la définition plus précise des caractéristiques d'un nouveau cadre politique capable de répondre de manière plus satisfaisante à une multitude d'objectifs. L'organisation a également cerné le rôle que certaines mesures spécifiques à l'agriculture peuvent jouer pour compléter des politiques concernant l'environnement, les échanges et les revenus dont les pays membres de l'OCDE sont dotés. À de nombreuses reprises, l'OCDE a souligné que les politiques découplées de la production sont généralement préférables aux programmes de soutien des produits. Effectivement, on constate aujourd'hui que les pays de l'OCDE s'orientent lentement mais de plus en plus nettement vers des formes plus découplées de soutien à l'agriculture. Toutefois, le pourcentage du soutien directement lié à la production demeure élevé : les aides accordées au titre de la production et les paiements calculés en fonction de l'utilisation d'intrants variables (sans les contraintes inhérentes) représentent 70 % du total du soutien pour la période 2004-06 ; ce niveau est encore élevé, mais il traduit un recul par rapport au taux de 91 % constaté pour la période 1986-88 (OCDE, 2007b).

Bien entendu, le découplage n'est pas tout. Après avoir, partiellement ou même totalement, découplé le soutien agricole de la production, il est en effet possible d'améliorer encore l'efficacité, l'efficience économique et l'équité en apportant un soutien sous une forme ciblée qui vise directement l'objectif recherché et en adaptant le montant des dépenses au problème à résoudre. En bref, pour réagir au mieux à un problème spécifique, parfois circonscrit à une zone bien précise ou à une catégorie particulière de la population, il faut mettre en place une intervention ciblée adaptée. Le ciblage contribue à éviter les déperditions qui se produisent lorsque le soutien prend la forme d'interventions sur les marchés de portée générale. Ces déperditions se traduisent par des inefficiences qui affectent l'économie dans son ensemble et se répercutent largement au sein de la société. En outre, les mesures ciblées ont plus de chances d'être efficaces que les aides liées à la production pour ce qui est de la réalisation concrète des objectifs poursuivis. Les mesures ciblées permettent de limiter les inefficiences économiques, mais leur conception et leur application peuvent entraîner des coûts de mise en œuvre plus élevés et plus visibles. Pour ceux qui conçoivent de nouvelles politiques, la difficulté consiste à trouver un équilibre entre les gains d'efficience macro-économiques au niveau de l'économie tout entière et les coûts de la mise en œuvre de mesures ciblées et adaptées aux besoins, dans un environnement parfois plus défavorable sur le plan politique en raison de la visibilité plus grande de certains coûts.

Les chapitres qui suivent visent à faire le point des enseignements à tirer d'un important corpus d'études menées par l'OCDE depuis la publication du *Programme de réforme constructif*. Le problème pour certains pays consiste à passer du découplage au ciblage des mesures, mais d'autres ont à peine commencé à découpler leurs politiques. Les pays qui offrent un soutien non découplé à l'agriculture peuvent tirer profit de l'expérience acquise ailleurs, et prévoir de s'orienter vers des mesures ciblées dès le début du processus de réforme.

Afin de faciliter la lecture, les études sur lesquelles se fondent les différentes parties de ce document ne seront pas citées de manière détaillée dans le corps du rapport. Pour obtenir la liste complète des documents pertinents, prière de consulter la bibliographie qui figure à la fin de cette étude.

2. Le cycle de l'action publique

La structure de cette analyse de la conception et la mise en œuvre des politiques suivra les différentes étapes du cycle de l'action publique. Le canevas retenu ici est normatif, puisque nous nous intéressons à la conception des politiques et non à leur description. Cet exposé est un compte rendu quelque peu schématique de ce qui constitue en réalité un processus plus continu de formulation et de reformulation des politiques.

Formuler les objectifs

Le cycle de l'action publique débute généralement par l'identification des problèmes. À cette étape entrent habituellement en jeu un large éventail de mécanismes, notamment les avis des citoyens et des consommateurs concernés, les interventions de groupes de parties prenantes, les pressions politiques et les contributions des chercheurs et d'autres experts. En principe, ce processus aboutit à la définition de grandes orientations. Quel résultat cherchons-nous à obtenir ? Il est bien entendu souhaitable de parvenir à donner aux objectifs une formulation opérationnelle précise, afin de disposer de points de référence suffisamment solides pour étayer l'évaluation et d'être en mesure de rendre des comptes de manière plus satisfaisante. Nous allons montrer l'intérêt de définir des objectifs opérationnels, autrement dit des cibles d'action, et analyser les différentes formes que peut prendre la définition de ces objectifs.

Évaluer l'efficacité des politiques en vigueur

La deuxième étape du cycle consiste à évaluer dans quelle mesure les politiques en vigueur permettent déjà d'atteindre les objectifs fixés, et de mesurer leurs effets secondaires, souhaitables ou non. À ce stade, il est indispensable de disposer d'informations suffisantes concernant les coûts et les bénéfices des mesures en vigueur. On peut arriver à la conclusion que le cadre existant nécessite des ajustements, ou qu'il faut prévoir des mesures totalement nouvelles.

Définir les caractéristiques du nouveau dispositif

La troisième étape du cycle consiste à définir les caractéristiques opérationnelles du nouveau dispositif. Après avoir fixé les objectifs, et éventuellement constaté la nécessité d'une réforme, la question qui se pose est celle des caractéristiques qu'il convient d'assigner au nouveau dispositif. Il est établi, par exemple, que le soutien à l'agriculture couplé à la production s'accompagne de nombreux effets indésirables. À travers la mise en place d'un nouveau dispositif, on pourra donc chercher à limiter autant que possible les effets secondaires regrettables. Tout l'enjeu de cette étape du cycle consiste à définir aussi précisément que possible les caractéristiques des nouvelles politiques.

Mettre en œuvre les nouvelles mesures

La quatrième étape concerne la mise en œuvre concrète des politiques adoptées. Définir les grandes lignes d'une nouvelle politique sur le principe est une chose ; leur donner une traduction concrète en est une autre. De surcroît, il n'est pas possible d'appliquer une politique en faisant abstraction de son contexte ; il faut donc associer toutes les parties prenantes à sa mise en œuvre, ce qui nécessite parfois de procéder à quelques retouches.

Assurer le suivi et l'évaluation

Enfin, il faut mettre en place un mécanisme permettant de contrôler les résultats obtenus dans le cadre des nouvelles politiques par rapport aux objectifs fixés (efficacité) et d'évaluer leur efficience, afin de pouvoir apprécier en permanence si le train de mesures est sur la bonne voie ou si des ajustements s'imposent. À cet effet, les systèmes d'information doivent produire les données dont les responsables ont

besoin. Leur conception doit de préférence aller de pair avec celle des mesures adoptées afin de fournir des informations utiles à chaque étape du cycle d'action.

Mettre le processus en route – supprimer les obstacles au changement

Pour susciter l'adhésion à un processus de réforme, il est indispensable d'aplanir les obstacles au changement. Les réformes et les ajustements peuvent entraîner, en particulier à court terme, des répercussions préjudiciables pour un certain nombre de ménages d'agriculteurs et d'autres acteurs du monde agricole. Des effets indésirables peuvent affecter certains secteurs en amont ou en aval, l'économie régionale et l'environnement. Dès lors, même si les réformes sont généralement motivées par le désir d'accroître la prospérité économique ou de corriger les effets pervers de l'ancien dispositif sur la répartition des revenus et l'environnement, les pouvoirs publics ont des difficultés à faire avancer les choses. Cependant, ils ne sont pas condamnés à l'impuissance face à ce type d'opposition, que les peurs qui l'alimentent soient fondées ou exagérées. L'expérience montre que les réformes soigneusement préparées et accompagnées de mesures d'ajustement bien conçues sont mieux acceptées et plus durables que celles qu'on impose aux intéressés sans préparation.

Dans de nombreuses situations différentes rencontrées dans la zone de l'OCDE, on a constaté que la réalisation d'études approfondies au début du cycle d'élaboration des politiques était un facteur essentiel de réussite. Cette démarche présente plusieurs avantages : elle permet d'alimenter un processus de consultation auquel participent tous ceux qui sont susceptibles d'avoir quelque chose à gagner ou à perdre ; elle peut aider à prévoir les effets de la réforme, et, ce faisant, à identifier où les facteurs d'ajustement sont susceptibles d'exercer leur pression et qui risque d'en souffrir ; elle peut faciliter la conception de mesures d'ajustement bien ciblées ; et enfin, elle permet de tirer des enseignements et de les utiliser pour modifier les programmes dans le cadre de la réforme engagée ou d'initiatives intéressant d'autres secteurs.

Il est frappant de constater à quel point on a sous-estimé les capacités d'adaptation des différents acteurs dans le cadre de certaines réformes déjà appliquées. Ceux qui représentent des intérêts catégoriels ont naturellement tendance à exagérer les coûts qui risquent de leur être imposés et le désarroi des intéressés face aux changements proposés. De leur côté, les pouvoirs publics sous-estiment parfois le dynamisme du secteur et sa capacité d'adaptation. Dans tout processus de réforme, il importe donc que les pouvoirs publics prennent ces capacités d'adaptation en considération, et, en outre, qu'ils fassent en sorte d'aplanir tout obstacle qui pourrait contrarier les efforts d'ajustement entrepris par le secteur lui-même. Il peut s'agir par exemple de réglementations concernant l'affectation, les mutations et les ventes de terres, de dispositions fiscales, de l'offre de crédit, ou de tout autre obstacle juridique ou institutionnel contrecarrant le processus d'ajustement.

Par ailleurs, les pouvoirs publics souhaitent parfois appuyer le processus de réforme en mettant en place des mesures d'ajustement spécifique, par exemple pour faciliter la reconversion de ceux qui ne peuvent plus espérer gagner leur vie dans le secteur concerné. Celles-ci peuvent aussi viser à améliorer la productivité des acteurs intéressés pour leur permettre de continuer à exercer leur métier d'agriculteur, soit dans leur branche, soit en se tournant vers d'autres activités pour diversifier leur production. Les mesures de ce type doivent être conçues avec soin afin de ne pas faire obstacle aux ajustements qu'elles sont censées faciliter. Les pouvoirs publics disposent d'un éventail de mesures visant des acteurs spécifiques ainsi que de formes d'aide plus générale.

Il importe que ceux qui sont touchés par la réforme soient convaincus du caractère irréversible des changements apportés et du caractère ponctuel des aides à l'ajustement proposées. À cet égard, les mesures exceptionnelles ou les dispositifs pluriannuels dont les dispositions sont connues par avance sont plus crédibles. Il faut donc que les pouvoirs publics fassent connaître leurs intentions de manière claire et

transparente et, dans la mesure où les échéances politiques le permettent, qu'ils s'en tiennent à la réforme et aux mesures d'ajustement annoncées.

La politique agricole a évolué ces dernières années en privilégiant notamment le soutien lié au foncier par rapport au soutien axé sur la production et les prix. Ce changement a accentué la tendance qui existait déjà à capitaliser en partie le soutien à l'agriculture dans la valeur des actifs dont l'offre est relativement fixe. Cela fait déjà longtemps que cette capitalisation est très perceptible dans le cas des quotas de production échangeables, mais l'évolution vers un soutien calculé en fonction des superficies amplifie ce phénomène de valorisation du foncier. Nul n'ignore les problèmes liés à l'inflation de la valeur des actifs : les acteurs déjà présents dans le secteur lors de l'introduction de la mesure s'enrichissent et accaparent les avantages de la politique lorsqu'ils quittent le secteur. Ceux qui leur succèdent doivent faire face à des coûts d'installation plus élevés. Dans certains cas, la richesse que représente la valeur du foncier ou du quota constitue le pécule de retraite des agriculteurs concernés. Ces éléments peuvent laisser à penser que les mesures d'ajustement exposées ci-dessus ne sont pas suffisantes pour surmonter l'opposition que rencontre la réforme.

Dans certaines situations, les pouvoirs publics peuvent envisager d'accorder une indemnisation. Plus encore que dans le cas des mesures d'ajustement, il convient d'apporter le plus grand soin à la conception de mesures compensatoires, afin d'éviter qu'elles n'interfèrent avec le processus de réforme et d'ajustement.¹ D'un point de vue économique, les indemnisations se justifient moins que les mesures d'ajustement, mais les arguments avancés au nom de l'équité ou de l'économie politique peuvent avoir un certain poids. Toutefois, en aucun cas les coûts d'indemnisation ne doivent excéder les avantages pour ceux qui tirent profit de la réforme prévue. Par ailleurs, l'indemnisation doit par définition être totalement découplée des choix de production et conserver un caractère exceptionnel ou limité dans le temps. Comme dans le cas des mesures d'ajustement, il est utile de procéder à des études et des analyses approfondies afin d'évaluer le niveau d'indemnisation approprié et de déterminer qui doit en bénéficier. Pour y parvenir, le mieux serait de procéder à des indemnisations *a posteriori*, mais dans la réalité cette solution n'est pas envisageable. Les pouvoirs publics doivent par conséquent veiller à ne pas surévaluer les indemnisations nécessaires et à identifier correctement les bénéficiaires. Utilisée à bon escient, l'indemnisation peut être un élément important de la panoplie d'instruments, car elle limite l'opposition aux réformes proposées et améliore les résultats obtenus sur le plan de l'équité, tout en permettant malgré tout d'engranger des gains sur le plan de la prospérité.

3. Quels sont les objectifs poursuivis ?

L'histoire des politiques agricoles montre que leur évolution suit les attentes de la société à l'égard de l'agriculture. L'objectif qui consistait à produire des aliments en quantité suffisante et pour un prix raisonnable afin de nourrir une population urbaine en augmentation dans une société en cours d'industrialisation a aujourd'hui perdu de sa pertinence dans les pays de l'OCDE. De nos jours, les objectifs des politiques agricoles sont nombreux, et n'ont pour la plupart pas évolué avec le temps ; on peut notamment mentionner les suivants :

Objectifs concernant les agriculteurs

- Porter les revenus agricoles (ou les revenus des ménages agricoles) à un niveau acceptable.
- Réduire la variabilité des revenus (ou les fluctuations à la baisse des revenus).
- Améliorer la compétitivité du secteur agricole.

1. La signification du terme « indemnisation » varie selon les différents régimes juridiques. Dans le présent document, les mesures d'indemnisation consistent en des transferts monétaires vers un groupe cible qui se trouve pénalisé par la réforme des politiques. Voir également OCDE (2006h).

Objectifs concernant les consommateurs

- Proposer des produits alimentaires sains et de bonne qualité (au juste prix).
- Assurer la sécurité des aliments.
- Contribuer à la sécurité énergétique.

Objectifs concernant la société dans son ensemble

- Protéger le milieu naturel et la biodiversité.
- Préserver les paysages culturels.
- Contribuer à la viabilité des zones rurales.

La première étape incontournable de la conception des politiques consiste à formuler de manière explicite et quantifiable les objectifs qui sous-tendent un dispositif. Mais les buts sont rarement exprimés en termes précis et mesurables. Même l'objectif relativement simple qui consiste à « porter les revenus des ménages agricoles à un niveau acceptable » manque de précision. Il serait plus judicieux de définir cet objectif dans les termes suivants : « porter, en un nombre d'années donné, la moyenne des revenus des ménages agricoles à un niveau au moins équivalent à la moyenne constatée tous secteurs économiques confondus ». Cette définition donne un point de référence (le revenu moyen tous secteurs économiques confondus) et fixe une limite de temps, mais elle manque peut-être encore de précision. Dans la plupart des cas, ce qui est en jeu, c'est non seulement le revenu moyen de l'ensemble des ménages agricoles, mais également l'obtention d'un revenu minimum, autrement dit acceptable, au niveau inférieur de l'échelle des revenus des ménages agricoles. La reformulation des objectifs permettrait ainsi d'améliorer le suivi et l'évaluation des politiques.

Les autres objectifs énumérés ci-dessus sont entourés d'un flou encore plus grand. À l'évidence, il convient d'élaborer et de formuler de manière explicite des objectifs et des critères plus spécifiques et plus concrets afin d'établir clairement le lien entre les objectifs et les instruments.

4. Les politiques en vigueur répondent-elles aux objectifs ?

Les objectifs en matière de revenus agricoles sont à l'évidence ceux qui concernent le plus directement les agriculteurs. Le niveau et l'instabilité des revenus agricoles ont longtemps constitué l'une des préoccupations majeures de la politique agricole. L'instrument d'action classique consiste à soutenir les prix du marché : les prix intérieurs sont maintenus à un niveau élevé au moyen de mesures aux frontières. Selon les estimations mentionnées dans OCDE (2003a), sur chaque dollar (ou euro) supplémentaire transféré dans le cadre d'un soutien des prix du marché, le montant perçu par l'exploitation sous forme d'une hausse du revenu peut ne représenter que 25 cents. Le soutien des prix du marché et les paiements compensatoires stimulent la production et, par ricochet, la demande d'intrants : une part importante du surcroît de recettes est donc versée aux fournisseurs d'intrants ou capitalisée dans la valeur des terres.

Parce qu'elle stimule la production intérieure, une telle politique entraîne des effets de distorsion sur les marchés internationaux. Non seulement le soutien des prix du marché a des répercussions sur le volume des échanges internationaux, mais il aggrave la volatilité des prix sur les marchés internationaux. Si ce type de mesure peut tout à fait réussir à stabiliser les prix et les revenus à l'intérieur des frontières, en réalité les marchés intérieurs sont isolés des grands mécanismes de fixation des prix qui permettent des ajustements. Au contraire, le marché international, qui reste la seule « soupape de sécurité », doit encaisser des fluctuations de prix de plus grande amplitude.

Conscients des répercussions négatives du soutien des prix du marché, plusieurs pays membres de l'OCDE se sont tournés vers des mesures visant à « découpler » le soutien de la production, parmi lesquelles on peut citer les paiements directs aux États-Unis, le programme PROCAMPO au Mexique et

les réformes successives entreprises dans l'Union européenne, qui ont abouti au régime de paiement unique. L'idée selon laquelle l'adoption de mesures découplées est susceptible de limiter les effets de distorsion de la production et des échanges induits par le soutien sans pour autant se traduire nécessairement par une réduction des revenus agricoles a grandement facilité les pourparlers en vue de la conclusion d'un accord sur l'agriculture dans le cadre du « cycle d'Uruguay » des négociations du GATT.

Si le découplage du soutien a moins d'effets sur la production et les échanges, il n'est jamais complètement neutre, comme le montre une étude effectuée par l'OCDE ; il s'agissait de mesurer de manière empirique l'impact des différents types de mesure sur la production. Même le versement aux ménages agricoles d'une aide au revenu forfaitaire sans aucune condition concernant la production modifie la structure des incitations, de sorte qu'il devient plus intéressant pour certains de rester dans le secteur que de le quitter. Il est par conséquent logique de parler de degré de découplage, et les recherches effectuées par l'OCDE et par d'autres organismes montrent qu'il est possible de classer les instruments de la politique agricole en fonction de leur degré de découplage. Il est également possible d'établir un classement en fonction de leur degré d'efficacité au regard de l'objectif d'amélioration des revenus.

Parmi les dispositifs étudiés, ce sont les paiements à l'hectare qui entraînent généralement les distorsions de la production et des échanges les plus limitées, en particulier s'ils sont calculés en fonction des droits antérieurs et s'ils sont assortis de peu ou pas de conditions concernant les choix de production sur les terres auxquelles ils s'appliquent. Les paiements au titre de la production actuelle et le soutien des prix du marché ont des répercussions tout à fait analogues sur la production, et ils entraînent dans tous les cas de figure un effet de distorsion des échanges plus marqué que les paiements à l'hectare. Les paiements (ou les exonérations fiscales) au titre de l'utilisation d'intrants variables (non assortis des contraintes correspondantes), comme les engrais, qui représentent une faible part du total du soutien à l'agriculture accordé au sein de la zone de l'OCDE, sont ceux qui produisent les distorsions les plus importantes.

Plus le soutien est découplé, plus il est efficace en termes d'aide au revenu. Autrement dit, plus le transfert est « sans contrepartie », plus le pourcentage qui revient effectivement au ménage agricole est élevé. Si toutes les formes de soutien à l'agriculture peuvent accroître la valeur des actifs agricoles, en raison du phénomène de « capitalisation », l'effet est généralement plus marqué dans le cas des paiements à l'hectare, qui peuvent se traduire par un accroissement de la rente foncière. Parallèlement à son impact immédiat sur les revenus, la capitalisation des paiements sous forme de rentes foncières influe donc sur la richesse des ménages agricoles, lorsque ceux-ci sont également propriétaires fonciers.

L'amélioration de la compétitivité est le deuxième objectif qui concerne directement les agriculteurs. Ce terme est souvent défini de manière vague (ou pas du tout). Les mesures de soutien des prix du marché donnent généralement, à tort, une impression de compétitivité, car les prix sur le marché intérieur atteignent un tel niveau que même les producteurs peu performants parviennent à obtenir des recettes commerciales suffisantes pour survivre. En réalité, la notion de « compétitivité » est toujours relative, et il convient de distinguer clairement entre la compétitivité des entreprises d'un même secteur les unes par rapport aux autres, la compétitivité des secteurs ou des branches l'une par rapport à l'autre dans la même économie (apparentée à la notion d'avantage comparatif), et la compétitivité des secteurs ou des branches dans un environnement international. Parmi les multiples facteurs de compétitivité figurent notamment ceux qui déterminent la viabilité à long terme et la position sur le marché des entreprises, des filières et des secteurs économiques. Les responsables de l'élaboration des politiques sont parfois conduits à s'intéresser à la compétitivité dans le cadre des ajustements structurels et des réformes et à se demander quelles sont les activités qui présentent des perspectives de rentabilité à long terme satisfaisantes et quelles sont celles qui pourraient nécessiter une aide transitoire, y compris une aide à la reconversion.

Dans la plupart des cas, les mesures adoptées au nom de la compétitivité visent à améliorer la productivité des exploitations et des différents secteurs. Pour justifier l'intervention durable des pouvoirs

publics, on invoque la dimension de bien public qui caractérise la connaissance et l'information, dont la production serait insuffisante si elle était assurée par des acteurs du secteur privé : c'est le cas par exemple pour le développement des technologies, l'enseignement agricole et la vulgarisation. La part de la R-D privée consacrée au secteur agroalimentaire a toutefois fortement progressé partout dans le monde, ce qui indique une évolution des rôles des secteurs public et privé. La recherche de gains de productivité généralisés dans le secteur agricole peut être en contradiction avec des programmes qui apportent un soutien à l'activité agricole pour la conserver là où, sans cela, elle pourrait être absente, afin d'atteindre des objectifs de portée régionale ou à caractère environnemental.

Les objectifs concernant les consommateurs mentionnés ci-dessus ont généralement trait au volume et à la qualité de la production du secteur agricole. Il est possible d'affirmer que les politiques agricoles menées dans la zone de l'OCDE ont pleinement réussi à assurer la fourniture d'aliments sains de grande qualité, mais généralement à des prix supérieurs à ceux observés sur les marchés mondiaux. Le coefficient de protection nominal moyen s'établissait encore à 1,25 au sein de la zone de l'OCDE dans la période 2004 à 2006, ce qui signifie que les prix intérieurs étaient en moyenne supérieurs de 25 % aux prix mondiaux, avec des variations considérables d'un pays et d'un produit à l'autre (OCDE, 2007b).

Les objectifs concernant la société dans son ensemble ont trait à une gamme étendue et diverse d'externalités positives ou négatives liées à la production agricole. Ces dernières années, le caractère multifonctionnel de la production agricole a fait l'objet d'un débat animé ; pour simplifier, le concept de multifonctionnalité signifie que l'agriculture fournit non seulement des aliments et des fibres mais aussi ce qu'il est convenu d'appeler des produits autres que les produits de base, auxquels la société peut accorder de la valeur et qui seraient peut-être produits en quantité insuffisante sans la contribution de l'agriculture. En d'autres termes, la fourniture de certains produits autres est parfois liée à celle des aliments et des fibres et cette « jointure » influe sur la conception de mesures optimales. Or, lorsqu'ils existent, les marchés de certains d'entre eux, les paysages culturels par exemple, ne sont pas suffisamment développés ou n'existent pas ; la question centrale consiste donc à savoir quels instruments sont le mieux à même de favoriser la production de produits autres que les produits de base dont la rentabilité sociale dépasse la rentabilité privée. La prise en compte des effets positifs et négatifs de l'agriculture sur l'environnement prend une importance croissante pour tous les gouvernements de l'OCDE (OCDE, 1997).

Face aux problèmes liés à ce type de défaillance du marché, le soutien des prix constitue généralement un pis-aller. Pourtant, ce mécanisme a représenté 54 % du total des aides accordées au secteur agricole dans l'OCDE au cours de la période 2004-2006 (OCDE, 2007b), dans le cadre de mesures très diverses qui conduisent les prix des produits de base sur le marché intérieur à dépasser leurs coûts d'opportunité, un résultat généralement obtenu moyennant des mesures aux frontières qui limitent les échanges internationaux. Ce type de mesures stimulera la production intérieure, mais pourrait aussi créer des externalités négatives sans qu'il soit certain qu'elles permettent aussi d'obtenir le volume souhaité de produits autres que de base.

S'agissant des objectifs environnementaux, que de nombreux pays de l'OCDE ne prennent en compte dans leurs politiques agricoles que depuis une date assez récente, il est très difficile de mesurer avec précision les effets d'une politique agricole sur la qualité de l'environnement (OCDE, 2005e, 2006a). Pour l'heure, les systèmes d'information ne sont pas suffisamment développés pour permettre d'établir systématiquement le lien entre les instruments de la politique agricole et les effets sur l'environnement, bien que des études de cas et des études quantitatives d'une grande variété soient en cours (OCDE, 2005d). Il est donc difficile à ce stade d'évaluer dans quelle mesure les politiques agricoles et agro-environnementales atteignent leurs objectifs.

En ce qui concerne d'autres objectifs, tels que la protection des paysages culturels et de la biodiversité, la situation est également difficile. Il est bien entendu beaucoup plus ardu d'élaborer des critères

opérationnels permettant d'évaluer l'impact des mesures sur la qualité des paysages que de mesurer les revenus agricoles. La mise au point récente d'indicateurs concernant les oiseaux associés aux terres agricoles et les habitats semi-naturels est susceptible de faciliter l'évaluation des répercussions des mesures adoptées sur la biodiversité, bien que nombre de leurs effets soient de portée locale ou régionale. On fait souvent appel à des indicateurs indirects : par exemple, l'évaluation des effets de l'évolution de l'affectation des terres (sous forme d'une matrice mettant en relation l'affectation des terres et les habitats) peut servir à mesurer indirectement les effets sur la biodiversité. Une combinaison judicieuse d'indicateurs indirects permet parfois d'en savoir plus sur l'objectif initial (OCDE, 2008).

Le développement rural occupe une place de premier plan dans les objectifs de la politique agricole des pays membres de l'OCDE. L'agriculture est l'activité qui occupe la plus grande partie des terres dans les zones rurales, mais c'est rarement la première source d'activité économique ; c'est pourquoi l'articulation entre agriculture et développement rural n'est pas si évidente. Deux chiffres suffisent à montrer que les mots « rural » et « agricole » ne sont pas synonymes : en moyenne, moins de 10 % de la main-d'œuvre rurale de la zone de l'OCDE travaille dans l'agriculture (OCDE, 2006b). Qui plus est, si l'on tient compte des emplois en amont et en aval, 50 % environ de la main-d'œuvre du secteur agroalimentaire est employée dans des régions essentiellement urbaines. D'un autre côté, la création de paysages attrayants résultant de l'agriculture peut entraîner un afflux de citoyens à la recherche d'un nouveau mode de vie, et stimuler ainsi indirectement l'emploi et les revenus dans les zones rurales.

5. Quelles sont les caractéristiques de la nouvelle politique agricole ?

Passer d'une politique agricole traditionnelle reposant sur des interventions sur les marchés à une politique qui s'intéresse plus directement à des objectifs économiques, sociaux et environnementaux spécifiques représente un cap à franchir. Quelles sont les caractéristiques de la nouvelle politique agricole ? Ce terme recouvre des mesures découplées, ciblées, qui tablent aussi souvent que possible sur les forces du marché et exploitent les possibilités offertes par les politiques non spécifiquement agricoles.

Le découplage, mode d'emploi

Découpler le soutien de la production ou des prix en cours réduit les interférences avec les marchés agricoles (encadré 1). Cette mesure est particulièrement intéressante dans les cas où le soutien, auparavant directement couplé à la production, sous forme de soutien des prix du marché et de paiements aux intrants ou à la production, est maintenant découplé de la production, de façon à réduire les distorsions du marché et à renforcer l'efficacité des transferts de revenu. Il est important de garder à l'esprit ce rôle du découpage dans l'évolution des politiques : les formes actuelles de soutien plus découplées peuvent jouer un rôle important dans la réforme des politiques de soutien agricole. Dans la perspective de l'évolution des politiques, le soutien plus découplé peut comporter un élément d'aide à l'ajustement. Si c'est le cas, son montant et sa durée doivent être établis en conséquence pour atteindre l'objectif.

À lui seul, le découplage ne suffit pas pour répondre à toute la palette des objectifs mais il a l'avantage de soutenir les revenus des agriculteurs sans créer de distorsions trop grandes. Si le découplage intervient dans un processus évolutif de réforme des politiques, les paiements découplés peuvent apparaître comme un moyen de fournir une indemnisation et une aide à l'ajustement. On peut essayer d'établir une relation entre les objectifs de revenu, ou d'ajustement et d'indemnisation, et les autres objectifs des politiques agricoles, en subordonnant le versement de paiements découplés au respect de certaines conditions, concernant par exemple l'environnement ou le bien-être animal. Cette conditionnalité est examinée plus précisément ci-dessous.

Bien qu'un découplage effectif puisse apporter une contribution importante à la réduction des distorsions et à l'amélioration de l'efficacité, il faut être conscient que tous les programmes de soutien à l'agriculture ont des répercussions sur la production et les échanges. La mise en œuvre des paiements directs diffère dans les détails d'un pays à l'autre, de même que leurs effets. Les critères de mise en œuvre et le volume du programme (montant des paiements) se conjuguent pour déterminer l'ampleur et la nature des effets sur la production. Les travaux de l'OCDE sur le découplage ont permis d'étudier les répercussions d'un soutien découplé sur la production actuelle et future. Le montant du paiement joue bien entendu un rôle, dans la mesure où le premier dollar versé a plus d'effet qu'un dollar qui vient s'ajouter à un soutien déjà élevé. De même, une mesure de soutien nettement découplée à la marge peut malgré tout avoir un impact total non négligeable sur la production dès lors que le niveau global du soutien accordé est élevé.

Pour mettre en œuvre un programme de paiements découplés, il faut disposer de critères permettant de déterminer quels en seront les bénéficiaires et de fixer le montant des paiements pour atteindre un objectif donné. Les droits sont généralement déterminés à partir des montants reçus dans le passé, ce qui revient à préserver les schémas de répartition antérieurs. Si l'agriculteur a bénéficié d'une aide dans le passé, dans le cadre d'un soutien des prix du marché ou sous forme d'une subvention à la production ou d'un paiement à l'hectare, il est possible de convertir ce soutien en une somme équivalente attribuée au titre d'une mesure découplée. Ces nouveaux paiements sont généralement liés aux actifs de l'exploitation. Ce passage d'un soutien des prix du marché à des paiements à l'hectare s'est produit au sein de l'Union européenne dans le cadre des réformes McSharry de 1992, mais aussi aux États-Unis, au Mexique, en Suisse et en Norvège. Les paiements étant liés à la situation antérieure des actifs agricoles, les montants attribués sont par nature fixes². Si, au contraire, la perception de paiements à l'hectare fixés par rapport à la situation antérieure est subordonnée à la production d'un produit, à l'évidence le degré de découplage sera moindre, de même que si les paiements à l'hectare ne sont pas déterminés par référence à la situation antérieure mais sont au contraire calculés en fonction de l'état actuel de l'utilisation des terres. Le prix relatif des terres agricoles peut être modifié, ce qui a tendance à favoriser les mises en exploitation. L'un des problèmes auxquels on est confronté dans toutes les formes de paiements à l'hectare est que ceux-ci peuvent décourager les entrées et sorties du secteur, contrecarrant dès lors sa dynamique. On assiste à une capitalisation des paiements dans les actifs agricoles existants, ce qui rend leur rachat plus onéreux pour les nouveaux arrivants et a un effet dissuasif sur les sorties du secteur. Il existe cependant des moyens d'assouplir le lien entre les paiements et la terre, et de réduire ainsi le degré de capitalisation des paiements dans la valeur des terres (OCDE, 2006d, 2006f).

Dans l'Union européenne, les droits aux paiements sont échangeables quel que soit le régime foncier ; cependant, pour que les paiements soient effectifs, il faut que les terres en question puissent bénéficier de paiements. Les terres remplissant les conditions peuvent être louées, affermées ou détenues en pleine propriété. La possibilité d'échanger les droits entre pays connaît des limites, certains États membres de l'Union européenne la restreignent même d'une région à l'autre. La mise en œuvre de ces réformes à l'échelle de l'Union européenne s'est achevée en 2007, et il est encore trop tôt pour en analyser empiriquement les effets sur la mobilité des actifs, les loyers des terres et la production. Lorsqu'il s'appuie sur des droits antérieurs, le découplage peut conserver le caractère éventuellement inéquitable du soutien lié à la production, puisque les schémas de répartition du soutien sont préservés. Cette forme de soutien revient généralement à récompenser les grands propriétaires plus que les petits.

2. Contrairement aux paiements contracycliques introduits aux États-Unis en 2002.

Encadré 1. La définition du découplage dans les travaux de l'OCDE

L'OCDE a adopté un concept ex post du découplage qui s'appuie sur une mesure empirique de l'impact des politiques sur la production et les échanges pour les classer en fonction de leur degré de découplage. Cette approche est différente de celle utilisée à l'OMC qui s'appuie sur des critères de mise en œuvre des politiques.

La définition la plus restrictive d'une mesure totalement découplée exige que les quantités d'équilibre de la production (ou des échanges) soient les mêmes que celles qui auraient été établies en l'absence de la mesure, et qu'en outre, la réaction à tout choc exogène soit la même que si la mesure n'existait pas (OCDE, 2001b).

Une définition moins restrictive du découplage (effectivement totalement découplé) exige que les quantités d'équilibre de la production (ou des échanges) soient les mêmes que celles qui auraient été établies en l'absence de la mesure.

Enfin, une notion voisine, dite de degré de découplage, compare les effets sur la production et les échanges d'une mesure donnée à ceux du soutien des prix du marché. OCDE (2006g) développe ces concepts et résume les leçons tirées des travaux sur le découplage.

Conditionnalité

Par rapport à une intervention directe sur les marchés, les politiques plus découplées ont des effets moindres sur la production et elles renforcent l'orientation par le marché du secteur agricole. Cependant, le découplage ne permet pas en tant que tel de répondre aux considérations de société et aux défaillances du marché pour ce qui est de la fourniture de biens environnementaux.

De nombreux pays membres de l'OCDE (États membres de l'Union européenne, États-Unis, Norvège et Suisse) ont décidé d'assortir leurs dispositifs de soutien de critères de conditionnalité, dont les caractéristiques de mise en œuvre diffèrent. Il s'agit de subordonner la perception d'un paiement au respect d'autres critères, notamment de conditions environnementales ou de certaines normes de bien-être animal. L'encadré 2 décrit la mise en œuvre du dispositif de conditionnalité dans l'Union européenne.

La conditionnalité n'est envisageable que lorsque les agriculteurs reçoivent des paiements de soutien. Tous les pays recourent à des mécanismes plus ou moins rigoureux pour faire respecter leur législation, notamment environnementale, en fonction de leur situation et de leurs préférences. Les données d'observation dont on dispose pour le moment sont insuffisantes pour pouvoir comparer les différentes approches en vigueur³. Toutefois, l'efficacité de la configuration d'un dispositif subordonnant le soutien des revenus au respect de certaines prescriptions statutaires, environnementales ou autres, dépend en grande partie de la structure des incitations créées. La conditionnalité attachée aux paiements directs peut permettre d'améliorer certains résultats pour un coût de transaction marginal peu élevé, mais obtenir des résultats totalement équivalents en matière de revenus, d'environnement ou d'autres objectifs est un défi. En outre, imposer les mêmes conditions à tous les agriculteurs revient à ignorer le fait que le respect de ces conditions n'a pas le même coût pour tous. D'un autre côté, si la conditionnalité tient compte de l'hétérogénéité des exploitations, les coûts d'administration et de suivi seront plus élevés (OCDE, 2005b). La difficulté est de trouver un juste équilibre entre les prescriptions spécifiquement locales et les conditions d'application plus générale.

Certains pays membres de l'OCDE qui recourent à la conditionnalité ont conservé en parallèle des dispositifs agroenvironnementaux qui rémunèrent la fourniture de biens et services environnementaux lorsqu'elle va au-delà de ce qu'exigent les normes imposées aux agriculteurs et qui ciblent certains problèmes et régions en particulier. Si l'on veut obtenir des résultats supérieurs à ceux prévus par les

3. Des travaux visant à établir un cadre d'évaluation des systèmes de conditionnalité se poursuivent.

obligations statutaires dans le domaine des performances environnementales, du bien-être des animaux, etc., il importe de cibler les biens et services en question et les conditions spécifiques du lieu.

Encadré 2. La conditionnalité dans l'Union européenne

L'approche de la conditionnalité de l'UE prévoit la possibilité de réduire, voire supprimer, les paiements si l'agriculteur ne se conforme pas aux règles obligatoires au titre de la législation en place et du maintien de bonnes conditions agricoles et environnementales. La conditionnalité crée un lien entre divers instruments de l'action publique notamment entre le soutien des revenus et certaines normes ou prescriptions statutaires. Celles-ci peuvent concerner l'environnement, la santé animale et la protection végétale, la santé publique et le bien-être des animaux ou encore l'identification et l'enregistrement des animaux, et sont inscrites dans la législation en vigueur. La possibilité de réduire les paiements en cas de non-conformité devrait permettre en principe de faire mieux respecter la législation environnementale existante.

La mise en œuvre de la législation environnementale est avant tout assurée par le biais du système de sanctions des pays membres de l'Union. La conditionnalité permet de mieux faire respecter les prescriptions et normes de base et d'éviter de verser des aides aux agriculteurs qui ne respectent pas ces règles.

L'Union européenne utilise un système dans lequel les prescriptions obligatoires et les dispositions facultatives se complètent. Les agriculteurs qui reçoivent des paiements agro-environnementaux au titre des mesures qu'ils ont prises de leur plein gré doivent dans tous les cas respecter les normes obligatoires. En ce sens, le dispositif de conditionnalité de l'Union européenne peut déjà servir de référence pour le calcul des paiements au titre des mesures agroenvironnementales. Dans l'Union européenne, les États membres et les autorités régionales définissent les normes de conditionnalité d'après le cadre établi par l'UE en les adaptant aux conditions locales de façon à tenir compte de l'hétérogénéité des situations locales.

La conditionnalité n'a pas pour objectif direct le soutien des revenus et ne peut pas non plus servir de dispositif principal pour assurer le respect de la législation environnementale. Il s'agit plutôt d'un outil subordonnant le versement d'une aide au respect d'un large éventail de prescriptions obligatoires et renforçant ce respect.

Le ciblage, mode d'emploi

L'adoption de mesures découplées a permis aux pays membres de l'OCDE de réussir à réorienter certaines politiques agricoles vers des moyens économiquement plus efficaces de soutenir le revenu des agriculteurs, mais le découplage en tant que tel n'est pas suffisant pour atteindre l'ensemble des objectifs mentionnés ci-dessus. La principale tâche qui attend les responsables de l'élaboration des politiques consiste à rétablir le lien entre la politique agricole et ses objectifs. Le ciblage tente de s'attaquer avec plus d'efficacité et d'efficience aux défaillances du marché parfois et aux problèmes de revenu observés parfois dans le secteur agricole et qui figurent parmi les principales raisons d'être des politiques agricoles.

En principe, les mesures ciblées en direction d'objectifs précis et adaptées à des besoins précis doivent permettre d'obtenir un meilleur résultat que des mesures de portée plus large, au prix de transferts moins élevés. Une mesure ciblée est plus efficace dans la réalisation de ses objectifs et, en outre, ne donne lieu à des transferts que pour atteindre des objectifs précis, dans des secteurs géographiques bien circonscrits et en faveur de groupes de population (agricole) spécifiques. En outre, le volume et la durée du soutien sont proportionnels au coût de production des résultats recherchés (OCDE, 2007c).

Pour comprendre le concept de ciblage, il est utile de distinguer quatre notions essentielles. Les **objectifs stratégiques** sont généralement formulés en termes généraux, comme c'est le cas dans la liste proposée ci-dessus. Pour qu'ils servent utilement à l'élaboration des politiques, il convient d'en déduire des **objectifs opérationnels** définissant un certain nombre de résultats spécifiques. Un objectif opérationnel spécifie de manière précise et quantifiable la teneur de l'intervention, comme l'a déjà fait remarquer Tinbergen (1967). Troisièmement, en liaison avec les objectifs opérationnels, on définit un point d'intervention, c'est-à-dire un **ensemble de variables cibles**. Il s'agit des indicateurs directs auxquels

s'attaquent les **instruments d'action**. Les instruments sont les variables économiques sur lesquelles les responsables peuvent jouer ; on peut par exemple citer les taxes, les subventions, la réglementation, la rémunération de la fourniture d'un service ou même la fourniture directe de services et de produits par les pouvoirs publics. Les instruments d'action sont des éléments d'incitation ou de dissuasion destinés à modifier le comportement des producteurs et des consommateurs de manière à ce que les variables cibles évoluent dans le sens souhaité.

Dans de nombreux cas, l'instrument d'action retenu est en relation directe avec le résultat visé. On peut par exemple citer les nombreuses formes d'aides destinées à compenser des pertes temporaires de revenu (encadré 3). Dans d'autres cas, l'instrument contribue de façon indirecte à l'obtention du résultat. Les programmes d'ajustement structurel, par exemple, cibleront, lorsque c'est possible, des obstacles spécifiques à l'ajustement plutôt que des résultats (OCDE, 1994). Le ciblage indirect intervient également lorsque le résultat est difficile à mesurer ou lorsque la nature exacte de la relation entre l'évolution des comportements visés et le résultat souhaité est incertaine.

C'est dans le domaine des politiques agro-environnementales que le ciblage indirect est le plus répandu ; dans ce cas, la cible visée est souvent définie à l'aide de paramètres techniques (facteurs de production, produits, techniques anti-pollution) ou de méthodes de production (adoption d'une méthode de culture sans labour, lutte intégrée contre les ravageurs ou calendrier de l'application de pesticides et d'engrais) sur lesquels un certain nombre d'instruments peuvent avoir une influence⁴. À titre d'exemple, on peut citer les initiatives visant à améliorer la qualité de l'eau, qu'il est possible d'évaluer avec précision en mesurant sa composition chimique, et notamment la teneur en nitrates. Dans ce cas, l'objectif opérationnel consiste à « réduire la pollution de l'eau », et l'intervention vise une cible indirecte, à savoir la quantité d'engrais et de pesticides utilisée, en faisant appel à différents instruments tels que la réglementation directe ou la taxation. Ainsi, alors que l'amélioration de la qualité de l'eau constitue l'objectif ultime, il est parfois plus simple de s'attaquer à l'utilisation d'intrants variables dans les exploitations afin de réduire les apports d'azote et la teneur en nitrates des eaux de ruissellement. Pour atteindre cet objectif, les pratiques de gestion de l'exploitation deviennent la cible de l'action, car ce sont elles qui constituent le point d'intervention le plus judicieux.

De nombreux éléments justifient ce recours à un ciblage indirect : le délai qui s'écoule entre la modification de l'utilisation des intrants et son plein effet sur l'environnement ; l'impossibilité d'identifier la contribution de tel ou tel exploitant à l'amélioration de l'environnement local, national et international (qui constitue un bien public et une externalité) ; et les incertitudes concernant la nature exacte des interactions entre les techniques et l'écologie qui déterminent la qualité de l'environnement.

Le recours à des cibles indirectes pour atteindre des objectifs environnementaux (par exemple viser les apports d'engrais azotés pour agir sur la teneur de l'eau en nitrates) est une pratique courante, mais le rapport entre ces objectifs indirects et la qualité de l'environnement est parfois complexe et dépend de la configuration précise des paramètres agronomiques et écologiques.

4. Le recours à des cibles indirectes n'est pas spécifique à la politique agricole et agro-environnementale : par exemple, dans les pays de l'OCDE, la politique éducative est souvent formulée en termes de dépenses publiques en faveur de l'éducation plutôt qu'en termes de production de capital humain. Dans le même ordre d'idées, on mesure souvent l'innovation en termes de dépenses de recherche et développement, qui sont un élément du processus de production de connaissances, plutôt qu'en termes d'obtention de produits et de processus nouveaux.

Le tableau 1 illustre la définition de résultats, de cibles et d'instruments associés à partir de différents objectifs et propose à titre d'exemple les différentes solutions permettant de viser un objectif environnemental général.

**Encadré 3. Ciblage direct : le soutien des revenus
au titre de « circonstances exceptionnelles » en Australie**

Le programme fournit une aide de courte durée aux exploitations agricoles et aux petites entreprises viables à long terme pour leur permettre de gérer des phénomènes rares, généralement climatiques, d'une gravité exceptionnelle qui dépassent le cadre des pratiques normales de gestion des risques. Pour constituer une circonstance exceptionnelle, « le phénomène doit être rare (il ne doit pas s'être produit plus d'une fois en moyenne par période de 20 à 25 ans) ; il doit entraîner une baisse considérable du revenu agricole sur une longue période ; et il doit sortir du cadre des stratégies normales de gestion des risques des agriculteurs » (DAFF, 2007).

L'aide est versée aux agriculteurs et aux responsables des petites entreprises liées au secteur agricole ayant droit. Deux formules sont utilisées. Dans la première, le soutien aux entreprises prend la forme de bonifications d'intérêts. Les demandeurs doivent prouver que dans des circonstances normales, ils consacrent au moins 75 % de leur activité à l'entreprise, en tirent au moins 50 % de leur revenu ; et sont agriculteurs ou chef de petite entreprise depuis au moins deux ans. Pour avoir droit au soutien, les demandeurs doivent aussi s'être débarrassés de tous les actifs non essentiels à leur entreprise et subir une évaluation de ces actifs. Des aides au revenu sont également prévues, à des taux équivalents à ceux des paiements généraux de sécurité sociale. Les conditions d'admissibilité prévoient une évaluation des revenus et des actifs. Les dépenses au titre de ce programme représentent moins de 0.6 % du volume total du soutien versé aux agriculteurs australiens.

Ce programme est nettement ciblé du fait de la précision avec laquelle les conditions d'admissibilité sont définies. En outre, la valeur des actifs (de même que le montant des revenus dans le cas des aides sociales) est prise en compte pour sélectionner les ayants droit. Bien que certains critères ciblés, telles que l'ampleur de la baisse du revenu ou la viabilité à long terme de l'exploitation, ne soient pas précisément chiffrés, les directives et la législation régissant le traitement des demandes assurent l'égalité d'accès aux paiements.

La définition de ce qui constitue des « circonstances exceptionnelles » joue un rôle essentiel dans l'évaluation du degré de ciblage d'un programme d'indemnisation au titre des circonstances exceptionnelles tel que celui qui s'applique en Australie. Les dispositions prises au titre des circonstances exceptionnelles sont subordonnées à une déclaration administrative attestant que la zone concernée a bien été touchée par un phénomène exceptionnel. Dans certains cas, le caractère catastrophique de la situation ne fait aucun doute, mais en l'absence de critères précis définissant ce qui constitue une catastrophe, les pouvoirs publics auxquels revient la décision ont souvent une grande latitude en la matière.

Tableau 1. Exemples illustrant les notions d'objectifs et de cibles

Objectifs stratégiques	Objectifs opérationnels définissant des résultats précis	Exemples de variables cibles (point d'intervention) possibles	Instruments associés
Assurer aux ménages agricoles un niveau de revenu adéquat	Niveau de revenu minimum pour tous les ménages agricoles	Niveau de revenu minimum pour tous les ménages agricoles	Prestation sociale par ménage agricole (= revenu minimum - revenu réel)
Ajustement structurel	Disparition des exploitations non rentables	Nombre d'exploitants de fermes non rentables qui quittent le secteur	Paiement unique aux exploitants de fermes non rentables afin qu'ils cessent leur activité
Compétitivité	Améliorer la productivité	Accroître les rendements de y %	Financement de la recherche publique et de la vulgarisation
Amélioration des performances en matière d'environnement	Objectif 1 : réduire de x % la teneur en nitrates de l'eau	Réduction de y % des apports d'azote sur les cultures	Taxe sur les engrais et les pesticides
		Élimination de l'excédent d'azote sur chaque exploitation dans les zones sensibles	Paiement modulé par région pour l'élimination de l'excédent d'azote
		Pratiques visant à réduire le ruissellement des éléments nutritifs : - aucun épandage d'engrais sur sol gelé ; - bandes enherbées autour des champs proches de cours d'eau ; - épandage d'engrais sur sol nu suivi d'un labour. Obligation de réduction des épandages de fumier - surface minimale pour l'épandage du fumier ; - obligations relatives aux installations de stockage ; - réglementation du calendrier et de la fréquence des épandages.	Paiement pour la mise en œuvre des pratiques définies dans la cible Paiement pour la mise en œuvre des obligations définies dans la cible
Patrimoine culturel	Objectif 2 : restaurer l'habitat naturel	Nombre d'hectares d'habitat pour l'espèce y	Paiement par hectare d'habitat restauré
		Longueur de haies plantées Réduction de l'application de pesticides	Paiement par km de haies plantées Paiement à l'hectare pour la réduction des applications de pesticides
Patrimoine culturel	Préserver x moulins à vent	Préserver x moulins à vent	Proposer des contrats d'entretien assortis d'une subvention aux propriétaires ou exploitants de moulins à vent

Source : adapté de OCDE AGR/CA/APM(2005)/REV2.

Comment définir les variables ciblées ?

Voici une dizaine d'années, les ministres des pays membres de l'OCDE ont considéré le ciblage comme l'un des critères opérationnels des politiques à rechercher et ont déclaré que les politiques devraient être axées sur des résultats précis et le plus possible découplées (OCDE, 1998). Les travaux menés par la suite pour affiner et clarifier ces concepts ont montré que pour satisfaire cette deuxième condition, il faut définir les variables ciblées en fonction de différents aspects, avant de retenir les instruments d'action adaptés (OCDE, 2007c). S'agissant de la définition des variables cibles, il convient d'apporter les précisions suivantes :

- Définition précise et quantifiable de l'objectif visé et des unités de mesure à employer, exprimées par exemple en unités monétaires (coût, avantages, ou écart entre le coût et les avantages), en unités non monétaires (nombre d'hectares de zones humides) ou sous forme de ratios (émissions de gaz à effet de serre au mètre carré ou par kilo produit).
- Définition des espaces ou de la zone géographique concernés : souvent, les défaillances du marché qui motivent une intervention sont circonscrites à une zone ou à une région. Les interventions de portée régionale peuvent par exemple viser des zones défavorisées, des régions montagneuses, des îles isolées ou des secteurs présentant un intérêt environnemental particulier (sites Natura 2000 dans l'Union européenne par exemple), ou encore des régions où sévit un problème environnemental précis (excédent d'azote par exemple).
- Définition des caractéristiques d'admissibilité : qui peut bénéficier d'un paiement, et sur quels critères ? Les politiques agricoles s'appliquent le plus souvent aux exploitants à titre individuel, mais certaines mesures visent des groupes d'agriculteurs, leurs représentants ou leurs coopératives. D'autres mesures sont réservées aux personnes présentant des caractéristiques particulières, (revenu inférieur à un seuil donné par exemple), aux agriculteurs qui ont subi des pertes spécifiques ouvrant droit à indemnisation (catastrophes naturelles), aux jeunes agriculteurs (programme d'installation), aux agriculteurs plus âgés (programme de préretraite), aux petites exploitations ou aux exploitations à caractère industriel.

En principe, les cibles choisies et les résultats attendus doivent être aussi proches que possible compte tenu des exigences en matière de suivi, des connaissances techniques et des contraintes administratives. Plus la cible est éloignée de l'objectif visé, plus le risque d'effets secondaires indésirables et de déperdition des transferts est élevé, et plus les chances d'atteindre l'objectif sont faibles. Si la mesure vise à protéger des espèces végétales en voie de disparition, le paiement doit leur être directement associé chaque fois que possible. Si la mise en œuvre et le suivi se révèlent par trop complexes et coûteux, le paiement doit rémunérer une pratique agricole susceptible de permettre le développement des espèces concernées ou de les protéger.

Comment choisir les instruments ?

En matière de politique agricole, on assimile généralement les instruments à des transferts monétaires, mais bien entendu la panoplie dont disposent les responsables de l'élaboration des politiques est beaucoup plus riche ; on peut par exemple citer les taxes (un transfert négatif), la réglementation, et différents types de mesures incitatives. Pour choisir l'instrument (ou la combinaison d'instruments) le mieux à même d'atteindre les objectifs, il faut considérer avant tout sa capacité à modifier l'équilibre entre intrants et production. Alors que les taxes et les subventions ont pour but d'influer sur les prix (des facteurs de production ou du produit), la réglementation joue sur les volumes (de facteurs de production ou de produits). En général, la régulation des volumes de production peut aboutir à de très fortes réactions sur les prix si l'offre est très rigide. À l'inverse, il faut s'attendre à des réactions de grande ampleur sur les volumes en cas d'application d'une taxe sur des produits dont l'offre est très élastique.

En règle générale, si un instrument est choisi de façon optimale, ses avantages sociaux marginaux vont équilibrer ses coûts sociaux marginaux. Bien entendu, il est très difficile d'estimer les bénéfices pour la société en l'absence d'un marché qui fonctionne bien ; c'est la raison pour laquelle la plupart des dispositifs ciblés se concentrent sur les coûts de production, généralement plus faciles à évaluer.

Le ciblage nécessite un réglage minutieux (adaptation) des instruments. Pour élaborer des mesures visant des cibles étroitement définies, il faut imaginer des mécanismes permettant de faire face à l'hétérogénéité inévitable des situations. Les coûts et les bénéfices de l'adaptation de pratiques agricoles dans le but de se plier aux objectifs de la société diffèrent d'un agriculteur à l'autre en fonction des conditions agronomiques et économiques (encadré 4). L'hétérogénéité de la qualité des sols, par exemple, se traduit par des différences dans les besoins en apport d'engrais et dans l'ampleur des ruissellements d'éléments nutritifs. Un dispositif parfaitement ciblé tiendra compte de cette hétérogénéité, de sorte que, à la marge, le coût de la mise en conformité pour chaque agriculteur soit égal aux bénéfices marginaux pour la société. L'instrument idéal serait *a priori* une taxe sur les engrais différenciée en fonction des caractéristiques des sols et de la fragilité de l'environnement, mais manifestement cette solution n'est pas réalisable. En revanche, une méthode pragmatique et réalisable consisterait à différencier les instruments d'action en fonction des grandes catégories de qualité des terres ou des types de sols.

À l'opposé, et par pure hypothèse, une méthode non ciblée visant à améliorer la qualité de l'eau pourrait comporter la mise en place d'une taxe à l'exportation si le pays est exportateur net de son principal produit agricole. Cet instrument ferait probablement décroître le volume de production total, ce qui entraînerait vraisemblablement une réduction de l'utilisation des intrants variables, y compris les pesticides et les engrais. Évidemment, le recours à cet instrument s'accompagnerait de différents effets secondaires, par exemple un fléchissement des prix intérieurs et des revenus agricoles accompagné d'une détérioration de la balance commerciale. L'un des aspects regrettables d'une taxation globale des exportations serait qu'une telle mesure ne tient pas compte des différences dans l'intensité des efforts que les agriculteurs ont à fournir pour atteindre les objectifs visés en matière d'émissions. Les coûts de la réduction de la pollution étant variables, certains exploitants pourraient réduire leurs émissions facilement et à moindre coût, tandis que pour d'autres l'adaptation serait plus difficile. Le recours à un instrument simpliste qui ne cible pas l'objectif environnemental poursuivi se traduit par une allocation des ressources peu efficace dans ce cas.

Encadré 4. Hétérogénéité et adaptation des instruments : les paiements en faveur des zones défavorisées en Autriche

Dans le cadre de son plan de développement rural, l'Autriche met en œuvre des aides en faveur des zones défavorisées cofinancées par l'union européenne. Les objectifs de ces aides sont 1) d'assurer l'exploitation continue des surfaces agricoles dans ces zones, contribuant ainsi au maintien d'une communauté rurale viable, 2) de préserver l'espace naturel, et 3) de maintenir et de promouvoir des modes d'exploitation durables, qui tiennent compte en particulier des exigences de protection de l'environnement.

La zone visée correspond aux zones agricoles défavorisées, lesquelles représentent 71 % des terres agricoles et sont principalement situées dans des régions montagneuses. Les zones défavorisées et les zones de montagne sont définies conformément à l'article 23 du règlement (CE) n° 950/97 du Conseil et à l'article 18 du règlement (CE) n° 1257/1999 du Conseil. En outre, l'Autriche définit précisément les zones de montagne selon les critères suivants :

- altitude d'au moins 700 mètres au-dessus du niveau de la mer, ou
- déclivité (pente) d'au moins 20 %, ou
- altitude d'au moins 500 mètres au-dessus du niveau de la mer accompagnée d'une déclivité (pente) d'au moins 15 %.

Les autres conditions à remplir sont notamment une superficie minimale d'exploitation de 2 hectares de terres agricoles, une période d'engagement minimale de cinq ans (afin d'exclure les agriculteurs retraités) et l'adoption du code de bonnes pratiques agricoles.

Les instruments utilisés prennent la forme de paiements fondés sur le niveau de handicap naturel propre à l'exploitation. Depuis 2001, le montant du paiement à l'hectare est modulé en fonction des éléments suivants :

- Surface de l'exploitation : les taux de paiements les plus élevés sont réservés aux exploitations d'une superficie inférieure ou égale à 6 hectares. Les exploitations d'une superficie comprise entre 6 et 100 hectares reçoivent des taux moins importants, une décote progressive étant appliquée entre 60 et 100 hectares. Les exploitations ne reçoivent pas d'aide au-delà de 100 hectares.
- Type d'exploitation : différenciation entre les exploitations pratiquant l'élevage et les autres. Les exploitations qui appliquent un système d'élevage à base de fourrage reçoivent un montant à l'hectare plus élevé.
- Type de terres : pâturages ou autres.
- Ampleur du handicap naturel permanent (les agriculteurs confrontés aux difficultés d'exploitation les plus graves reçoivent les paiements les plus élevés). La gravité du handicap est mesurée à l'aide d'un système de points attribués à chaque exploitation (système de points du registre des agriculteurs en zone de montagne). Les points sont attribués en fonction d'un barème relativement complexe qui prend en compte les difficultés de production sur l'exploitation et dans la région, ainsi que les caractéristiques des sols et les conditions climatiques.

Certes, le champ d'application est vaste, puisque les zones défavorisées représentent 71 % des terres agricoles du pays, mais il découle de caractéristiques géographiques évidentes (montagnes). La modulation des paiements en fonction du niveau de handicap améliore le caractère adapté de l'instrument, car les points correspondent à l'ampleur des difficultés rencontrées par les agriculteurs ; il s'agit donc d'une variable de substitution reflétant le fait que les coûts de production sont plus élevés dans les régions défavorisées.

Informations concernant les coûts et les avantages des programmes ciblés

Les politiques ciblées sont tributaires d'informations sur la réalité des coûts et des avantages liés à leur mise en œuvre. En outre, puisqu'elles sont d'une manière générale adaptées en fonction du lieu, les besoins d'information peuvent sembler coûteux. Mais ce n'est pas nécessairement le cas si l'on s'écarte de l'approche traditionnelle qui consiste à faire appel à des paiements sous condition pour susciter le comportement souhaité et que l'on adopte des mécanismes plus complexes. La difficulté consiste à élaborer des mécanismes et des mesures qui sont en même temps formulés en termes généraux et susceptibles de s'adapter à des situations particulières. Offrir des contrats différenciés plutôt que des subventions permet de mieux tenir compte des circonstances particulières. Les contrats précisent quels sont les résultats attendus et sont exécutoires (encadré 5).

La théorie de l'élaboration des politiques au sens moderne du terme met l'accent sur l'asymétrie de l'information et propose des mécanismes permettant de faire apparaître la valeur réelle des coûts et bénéfices privés. Prenons l'exemple des paiements censés induire la production d'un service de protection de l'environnement. Le décideur (le mandant) souhaite que l'exploitant agricole (le mandataire) prenne des mesures qui assurent la production d'un bien ou d'un service environnemental, par exemple en adoptant un ensemble de pratiques propres à renforcer la biodiversité. Le mandant ignore le montant du paiement qui serait nécessaire pour inciter le mandataire à prendre ces mesures (problème de la caractéristique cachée). Si le mandant propose un paiement aux agriculteurs, ceux qui auraient à supporter des coûts élevés pour fournir le service demandé risquent de ne pas participer, même si leur participation serait susceptible de dégager le gain le plus important pour la société dans son ensemble (antisélection). Il arrive que les responsables peuvent avoir du mal à vérifier que les exploitants agricoles qui participent au programme prennent effectivement des mesures favorables à la biodiversité (problème de l'action cachée) ; certains exploitants agricoles peuvent recevoir le paiement tout en sachant parfaitement qu'ils ne remplissent pas les conditions liées à son obtention (aléa moral).

L'obtention d'informations fait donc partie intégrante de l'élaboration d'une politique ciblée, particulièrement si le suivi et le contrôle des actions du mandataire s'avèreraient trop coûteux, voire tout à fait irréalisable. La solution consiste à élaborer des programmes comportant une dimension incitative, c'est-à-dire dans lesquels les mandataires, en agissant dans leur propre intérêt, agissent également dans celui du mandant. Cet impératif a des implications importantes sur les plans de la conception des programmes et de la transmission d'informations. Doter les programmes de mécanismes qui ont pour effet de réduire ou d'éliminer l'asymétrie d'information permet de renforcer l'efficacité des politiques et d'obtenir des informations indispensables à leur élaboration et leur évaluation.

En pratique, la conception et la mise en œuvre de programmes révélateurs d'informations et compatibles avec les incitations ne sont pas forcément simples mais il en existe aujourd'hui des exemples probants parmi les programmes agro-environnementaux. Pour doter les programmes environnementaux de mécanismes d'obtention d'informations, l'un des moyens consiste à recourir à la méthode des enchères, comme l'explique l'OCDE (2005e). Aux États-Unis, dans le cadre du Programme de mise en réserve des terres fragiles (*Conservation Reserve Programme*) par exemple, on fait appel à un système d'offres afin de fixer le montant des paiements nécessaires pour mettre hors production des terres fragiles sur le plan écologique : les agriculteurs soumettent une offre précisant le montant qu'ils seraient disposés à accepter pour retirer des parcelles de la production. On compare les caractéristiques des terres et les mesures de protection à l'aide d'une grille de critères de sélection qui cible, entre autres paramètres environnementaux, les terres très sensibles à l'érosion. Les offres sont plafonnées et les producteurs connaissent leur note environnementale avant de faire leur offre. Les parcelles présentant le plus d'intérêt et un bon rapport coûts-bénéfices sur le plan budgétaire sont retenues pour faire partie du programme (encadré 6).

Les formules de ce type présentent un certain nombre d'avantages sur le plan de l'efficacité et de l'efficience. Les agriculteurs qui peuvent réduire les coûts d'opportunité en participant au programme choisiront vraisemblablement de le faire, or ce sont généralement les terres les moins productives qui sont les plus fragiles sur le plan écologique. La nature concurrentielle du mécanisme d'enchères réduit la probabilité que les agriculteurs reçoivent un paiement excessif (supérieur au coût d'opportunité), ce qui permet de maîtriser les coûts et d'accroître l'efficience du programme.

Il n'est sans doute pas possible de généraliser l'application de ce type de programmes. La mise en place d'un marché des paiements est peut-être un exemple extrême, qui fait apparaître le coût de la mise hors production pour chaque parcelle. Cette méthode n'est pas utilisable dans tous les cas de figure, et l'organisation d'enchères concurrentielles risque de ne pas toujours être la solution la plus simple et la moins onéreuse : par exemple, si le marché potentiel est très étroit et ne compte qu'un petit nombre de participants, il est peu probable que ce mécanisme d'enchères donnera des résultats probants.

Encadré 5. Les contrats de bonne gestion de l'environnement en Angleterre

De nos jours, la plupart des politiques agro-environnementales ciblées comportent, sous une forme ou sous une autre, un contrat entre les pouvoirs publics et le bénéficiaire du paiement. Ce type de contrat précise généralement quels services ou quels produits doivent être fournis, et à quel prix. Le programme de bonne gestion de l'environnement (Environmental Stewardship program) mis en place en Angleterre est un bon exemple. Il poursuit les objectifs stratégiques suivants :

- préserver la faune et la flore sauvages (biodiversité) ;
- maintenir et améliorer la qualité et le caractère des paysages ;
- protéger les paysages traditionnels et les ressources naturelles ;
- promouvoir l'accès du public au milieu rural et en améliorer la compréhension ; et
- protéger les ressources naturelles (DEFRA, 2005).

Le programme de bonne gestion de l'environnement comprend les trois volets suivants :

- Le dispositif de base (*Entry Level Stewardship, ELS*) est ouvert à tous les agriculteurs et propriétaires terriens qui exploitent leurs terres de manière classique. Pour toutes les terres intégrées dans le dispositif, les agriculteurs reçoivent un paiement fixe à l'hectare (généralement 30 GBP par hectare) s'ils atteignent le niveau requis, mesuré à l'aide d'un système de « points » (généralement 30 points par hectare). Les agriculteurs choisissent parmi plus de 50 options de gestion (par exemple l'entretien des haies, les prairies extensives ou les bandes enherbées), chacune valant un certain nombre de « points », jusqu'à atteindre le nombre de points requis. La mise en œuvre de ces options de gestion efficace des terres ne nécessite pas de formation particulière.
- Le dispositif « bio » de base (*Organic Entry Level Stewardship, OELS*) est ouvert aux agriculteurs qui gèrent tout ou partie de leur exploitation selon les pratiques de l'agriculture biologique et qui ne reçoivent pas d'aides dans le cadre des programmes Organic Aid Scheme (OAS) ou Organic Farming Scheme (OFS). Il fonctionne selon les mêmes principes que le dispositif ELS. Davantage de points sont nécessaires (60 par hectare), mais les terres exploitées selon les règles de l'agriculture biologique obtiennent automatiquement 30 points. Le montant du paiement est également supérieur (généralement 60 GBP par hectare). Parallèlement à l'adoption de l'agriculture biologique, les agriculteurs peuvent effectuer leur choix dans une liste similaire d'options de gestion pour obtenir le nombre de points nécessaires.
- Le dispositif de niveau supérieur (*Higher Level Stewardship, HLS*) vise à produire des avantages environnementaux importants dans les zones et les situations hautement prioritaires. Il nécessite l'élaboration d'un plan environnemental d'exploitation (*Farm Environmental Plan*) qui identifie les caractéristiques environnementales importantes visées. Les options de gestion des terres liées à ces caractéristiques sont sélectionnées dans une liste plus importante que celle du dispositif ELS. Les agriculteurs qui souhaitent participer doivent également participer à un dispositif ELS ou OELS, sauf circonstance exceptionnelle. Les demandes font l'objet d'une procédure d'évaluation, puis le contrat est élaboré en concertation avec le conseiller du service du développement rural. Il fixe des indicateurs de

réussite, c'est-à-dire les résultats à atteindre, et un calendrier. Le montant des paiements reçus dépend des options choisies. Des aides sont également prévues pour un large éventail de travaux d'équipement. Parmi les options de gestion du dispositif HLS figurent des modes de gestion plus complexes, qui nécessitent les conseils de spécialistes.

Ces trois volets correspondent chacun à un niveau de ciblage différent. Dans tous les cas, l'objectif est bien défini et quantifiable, mais le dispositif offre une certaine souplesse permettant de mieux prendre en compte les situations locales. Les dispositifs ELS et OELS sont ouverts à tous les agriculteurs qui remplissent les conditions requises, tandis que pour le dispositif HLS, les candidats sont sélectionnés en fonction du plan qu'ils présentent, lequel doit démontrer que les actions proposées permettront de satisfaire aux priorités environnementales ciblées dans la région.

Le contrat conclu pour une durée de cinq ans pour l'option ELS et pour 10 ans pour l'option HLS entre le DEFRA et l'exploitant est juridiquement contraignant. Aux termes de ce contrat, l'agriculteur est tenu de remplir ses obligations pour toute la durée couverte, et un retrait prématuré du programme nécessitera en général un remboursement de l'ensemble des versements. Des pénalités sont prévues en cas de non-respect des dispositions.

En 2005, les dépenses de l'État au titre du programme en faveur des zones écologiquement fragiles (*Environmentally Fragile Areas Scheme*) et du programme de protection des paysages (*Countryside Stewardship Scheme*) ont atteint environ 300 millions de livres sterling (440 millions d'EUR, 630 millions de USD), soit 30 % des aides nationales aux producteurs du Royaume-Uni.

Encadré 6. Des enchères qui servent à obtenir des informations : le Programme de mise en réserve des terres fragiles aux États-Unis (Conservation Reserve Program, CRP)

Il s'agit d'un programme sur la base du volontariat visant à mettre des terres hors production, lancé en 1985 à la suite de toute une série de programmes de protection des sols inaugurée dans les années 30. Les candidats dont les terres sont éligibles sont sélectionnés dans le cadre d'une procédure de mise en concurrence sur la base du plan de protection qu'ils ont élaboré pour les terres en question. Ce plan précise la nature et le calendrier des opérations à entreprendre ainsi que les pratiques à adopter (à partir d'une liste établie par les pouvoirs publics). Il fournit également une estimation des dépenses et définit la rente annuelle que l'exploitant est disposé à accepter.

Ce programme visait initialement des terres très sensibles à l'érosion, c'est à dire susceptibles de subir une érosion inacceptable malgré les pratiques de protection les plus rigoureuses. L'intérêt pour d'autres avantages environnementaux s'étant développé, la loi agricole de 1990 a mis en place un indice des avantages environnementaux plus large afin de faciliter la sélection des offres (EBI, Environmental Benefits Index). Depuis 1997, cet indice EBI est calculé pour chaque parcelle proposée à partir de six paramètres relatifs à l'environnement — faune et flore sauvages, qualité des eaux, érosion, avantages à long terme escomptés et qualité de l'air — et un paramètre concernant les coûts, qui combine la part à la charge de l'exploitant, l'écart par rapport au plafond et le montant de la rente demandée. L'EBI est construit de manière à donner un maximum de poids au score obtenu sur le plan environnemental tout en tenant compte des considérations d'intérêt économique (Cattaneo et al., 2005, p.13). Le mécanisme d'évaluation des offres le plus efficace sur le plan économique consisterait à classer les offres en fonction de leur ratio coûts-avantages.

Pour chaque cycle de souscription, les offres qui présentent l'indice EBI le plus élevé sont acceptées jusqu'à ce que l'objectif de superficie arrêté soit atteint. Les rentes annuelles correspondent aux offres des agriculteurs, mais elles ne peuvent excéder un plafond à l'hectare fixé par avance. Les mécanismes d'enchère permettent de faire apparaître le coût d'opportunité de la mise hors production des terres pour les agriculteurs, ce qui limite le risque de surindemnisation.

Les agriculteurs retenus signent avec l'Agence de services aux exploitations agricoles (FSA, Farm Service Agency) un contrat d'une durée de 10 ans pour les terres très sensibles à l'érosion et de 10 à 15 ans pour les terres écologiquement fragiles. Ce CRP est le plus important programme de protection des terres aux États-Unis. En juin 2004, il couvrait 34.8 millions d'acres (soit 14 millions d'ha environ), et 600 000 contrats étaient en vigueur. Le coût annuel se montait à près de 1.7 milliard d'USD et la rente moyenne par acre engagée était de 48 USD. Comme dans la plupart des programmes relatifs à l'environnement, les conditions ont trait aux pratiques plutôt qu'à la réalisation de résultats environnementaux précis, mais Feather *et al.* (1999) ont établi que ce programme a bien eu des effets bénéfiques pour l'environnement.

Limiter les coûts de mise en œuvre des politiques ciblées

Dans le cas des politiques ciblées, les coûts de mise en œuvre, autrement dit les coûts de transaction liés aux politiques, découlent des besoins d'information, de l'identification des bénéficiaires du programme, du suivi de son état d'avancement, et tout simplement de la charge administrative que représente la gestion des demandes et des projets. Ces coûts peuvent être élevés et relativement visibles c'est pourquoi le ciblage peut être difficile à opérer. Toutefois, les coûts de mise en œuvre ne sont qu'un élément parmi un ensemble de coûts et avantages dont il importe de tenir compte dès lors qu'on décide de s'orienter vers des instruments plus ciblés.

Certes, les coûts de transaction des mesures sont inévitables, mais il existe des moyens de les limiter, comme l'explique le document OCDE (2007c), d'où se dégagent trois grandes idées. Premièrement, pour abaisser les coûts de la collecte des informations indispensables à la mise en œuvre de mesures ciblées, il faut faire appel à l'administration locale et aux groupes de parties prenantes locaux, notamment les organisations non gouvernementales (ONG). Plus le caractère local du problème est marqué, plus les mécanismes locaux sont efficaces pour cerner les données du problème et identifier les variables cibles et les bénéficiaires admissibles. Deuxièmement, il convient d'utiliser dans toute la mesure du possible des mécanismes permettant de révéler des informations, tels que les enchères, pour obtenir des renseignements concernant les coûts privés de la mise en conformité. Enfin, les techniques administratives modernes et les technologies de pointe permettent de centraliser l'information, d'éliminer les doubles emplois et de rationaliser la conception, l'exécution et le suivi des mesures. Cela aidera aussi à mieux maîtriser les coûts de mise en œuvre. La stabilité est un autre élément important car l'expérience acquise fait baisser les coûts de gestion des programmes.

Les politiques ciblées permettent-elles de répondre à tous les problèmes ?

Si le ciblage permet d'améliorer l'efficacité des politiques agricoles dans de nombreuses situations, il n'est pas possible de répondre à tous les problèmes à l'aide de politiques ciblées (de portée locale). Face à des externalités transfrontalières telles que le dérèglement climatique à l'échelle mondiale ou certains problèmes en matière d'eau et de biodiversité, il faut faire appel à des mesures coordonnées sur le plan international pour obtenir un consensus sur la répartition des coûts et des avantages, quand bien même on pourrait imaginer de mettre en place des mesures ciblées à l'échelon national et régional.

Dans certaines situations, il peut être relativement facile de cibler la production de produits autres que de base, par exemple s'il s'agit des haies, de l'état des habitats, etc., mais dans d'autres, cela peut être plus difficile, par exemple s'il s'agit des paysages associés à la production d'un produit de base. Il peut être nécessaire dans certains cas de cibler le facteur de production ou l'activité qui est à la source de la production du produit autre que de base. Il est difficile en effet de dissocier des pommiers et des paysages de vergers. Si les variables ciblées concernent l'activité ou les facteurs de production, il est indispensable que les instruments restent le plus découplés possible du niveau ou de l'intensité de la production commercialisée et qu'il y ait une parfaite concordance géographique.

Les travaux de l'OCDE sur la multifonctionnalité (OCDE, 2003b) indiquent que l'élaboration d'une politique doit commencer par la recherche d'une « jointure » : il s'agit de déterminer s'il est possible ou non de dissocier la production de produits autres que de base de celle des produits de base. Si une réduction du soutien au produit agricole commercialisé risque d'entraîner une production déficitaire du produit autre que de base, alors des solutions spécifiques peuvent être recherchées, bien qu'il puisse exister des situations où ce n'est pas le cas.

Toute politique induit des coûts de mise en œuvre indissociables de la réalisation des objectifs poursuivis, et ces coûts ne constituent pas par nature un gaspillage. Contrairement aux mesures non ciblées, les gains d'efficacité dégagés par les mesures ciblées l'emportent généralement sur leurs coûts de mise en œuvre. Certes, par rapport à des mesures non ciblées, le ciblage induit des coûts d'application qui peuvent représenter un pourcentage plus élevé du montant total des transferts. Par contre, il tend à réduire le montant global des transferts, et par conséquent, le total des coûts n'est pas nécessairement plus élevé. Au contraire, avec des mesures ciblées, le coût total de l'obtention d'un résultat donné est généralement inférieur, encore que cela puisse ne pas être vrai dans certains cas, par exemple lorsque les coûts de transaction sont très élevés ou que la défaillance du marché visée est répandue (OCDE, 2007d).

Solutions faisant appel au marché

Tous les problèmes ne se règlent pas nécessairement par une intervention des pouvoirs publics. Parfois, il peut exister une solution reposant sur le marché qui permet de produire une externalité positive ou d'internaliser une externalité négative. Certaines des formules décrites ci-dessus, sinon la plupart, créent déjà une sorte de marché dans le cadre duquel les pouvoirs publics sont acquéreurs du service ou du bien, tandis qu'un grand nombre d'agriculteurs sont fournisseurs. La principale raison d'être de ce mode de fonctionnement est que la mise en place d'un marché plus concurrentiel auquel participerait un grand nombre d'acheteurs et de vendeurs n'est pas jugée réalisable pour les produits autres que de base liés à l'activité agricole. Parce qu'ils ont les caractéristiques de biens publics, ces produits ne peuvent faire l'objet de transactions commerciales ; en particulier, leur caractère non exclusif empêche qu'ils fassent l'objet de transactions privées. Parfois, les mécanismes qui permettraient d'exclure ceux qui ne paient pas du bénéfice du produit autre que de base n'existent pas, ou ils sont trop onéreux.

Mais dans certains cas, c'est bien dans le cadre d'un marché que la fourniture de produits autre que de base est assurée, et c'est dans les domaines où il est possible de mettre en place un mécanisme d'exclusion sous une forme ou sous une autre que les plus grands progrès ont été accomplis : l'agritourisme démontre qu'il est parfois possible d'organiser directement des transactions privées pour rémunérer les agriculteurs (encadré 7).

C'est dans le domaine des services environnementaux que les avancées les plus visibles ont été enregistrées. Il ressort de la publication OCDE (2005a) que la plupart des produits autres que de base fournis dans un cadre privé sont des services environnementaux tels que la protection de paysages culturels ou de certains habitats naturels. Cette prééminence de l'environnement semble tenir principalement à ce que les consommateurs des pays riches, fortement sensibilisés aux questions d'environnement, sont prêts à en payer le prix. À cela s'ajoute un facteur de catalyse, à savoir l'existence d'ONG actives dans le domaine de l'environnement qui cristallisent les demandes d'un groupe de citoyens par ailleurs dispersés.

Assurer le financement de produits autres que des produits de base ayant les caractéristiques de biens publics est une tâche ardue, mais il est souvent possible d'intégrer les externalités négatives dans le cadre d'approches de marché. L'instauration d'un marché des droits de pollution, comme par exemple celui des quotas d'épandage du lisier aux Pays-Bas, permet de donner un prix aux substances polluantes et incite les pollueurs à rechercher des solutions pour réduire ces coûts. De fait, la formule des échanges de droits d'émission apparaît peu à peu comme un outil efficace pour plafonner et réduire les émissions de gaz à effet de serre, à condition que certains paramètres, tels le niveau du plafonnement et le mécanisme d'échange, soient conçus de manière judicieuse. Dans le secteur agro-environnemental, on fait appel aux permis et aux quotas négociables pour faire face à des problèmes tels que la pollution des eaux par les nitrates ou la pollution par les effluents d'élevage. On utilise également cet instrument dans le domaine de la répartition des ressources naturelles, par exemple pour l'attribution de l'eau d'irrigation (Australie) ou les droits d'aménagement des zones humides. La publication OCDE (2005a) présente une série d'études de cas.

Les pouvoirs publics ont bien entendu un rôle à jouer dans ces dispositifs. Il leur revient d'instaurer le cadre institutionnel du nouveau marché, et la décision la plus importante qu'ils ont à prendre concerne probablement l'attribution initiale des droits. La formule qui consiste à fonder l'allocation initiale sur les volumes d'émission antérieurs est celle qui suscite le moins de remous, mais elle entraîne de lourdes conséquences sur le plan de la répartition : en récompensant les anciens gros pollueurs, elle sanctionne indirectement ceux qui ont déjà adopté des méthodes plus respectueuses de l'environnement. Cette formule de droits acquis est également une incitation à accroître les émissions par anticipation afin d'obtenir ultérieurement des droits d'émission plus importants. Parmi les autres méthodes d'attribution initiale des droits de polluer figure notamment la mise aux enchères.

Même si les forces du marché peuvent jouer un grand rôle, les interventions des pouvoirs publics complètent les initiatives privées en mettant en place un cadre législatif (attribution des droits) ou par l'octroi d'une aide financière. Comme indiqué plus haut, les enchères, qui permettent de déterminer les coûts de mise en conformité qu'entraîne la participation à un programme de sauvegarde de l'environnement, peuvent constituer une solution valable et un moyen de résoudre les problèmes liés à l'asymétrie d'information. Dans ce cas, les pouvoirs publics ont à l'évidence un rôle à jouer : c'est à eux qu'il revient de mettre le marché en place et d'établir les règles du jeu.

Les pouvoirs publics disposent également d'un autre moyen de stimuler la demande de produits autres que les produits de base présentant un intérêt, qui consiste à informer et éduquer la population.

Pour que la fourniture de produits autres que de base puisse être assurée dans le cadre du marché, il est essentiel que son périmètre soit établi et que les prestataires du service soient clairement identifiés. En d'autres termes, il faut que le marché soit défini, c'est-à-dire qu'on sache qui fournit quoi. Comme les marchés (potentiels) de produits autres que base sont souvent locaux, les initiatives locales et régionales sont les plus nombreuses. Il ressort de la publication OCDE (2005a) que les mécanismes de fixation des prix et de valorisation sont très variés, mais que le marché aboutit avant tout à indemniser l'exploitant pour les pertes qu'entraîne l'adoption de pratiques agricoles différentes.

Des solutions reposant sur le marché ont également fait leur apparition dans le domaine de l'assurance qualité des produits alimentaires. Les normes privées, dont la définition et la communication s'appuient sur des labels, sont désormais un instrument très répandu pour garantir la qualité des aliments tout au long de la filière (ce qui permet de résoudre le problème de la coordination entre fournisseurs) et pour accroître la demande de produits de qualité (ce qui permet de résoudre le problème de l'impossibilité pour le consommateur de s'assurer de la qualité des produits avant de les consommer). Alors que dans le passé il était de règle que seuls les pouvoirs publics contrôlent le respect des normes de qualité, l'autodiscipline au sein de la filière reprend progressivement certaines de ces fonctions. Mais les pouvoirs publics ont encore un rôle à jouer, notamment dans le domaine de la sécurité des produits alimentaires, pour négocier et mettre en place des normes minimales contraignantes concernant les produits, comme par exemple celles qui sont récapitulées dans le *Codex Alimentarius*, qui peuvent constituer une référence pour les acteurs privés, et pour rendre le respect de ces normes obligatoire.

Encadré 7. Un train touristique en Norvège

La mise en place de cette initiative a reposé sur une collaboration quadripartite instaurée durant les années 2000 à 2002 entre un groupe d'agriculteurs, une compagnie ferroviaire privée, une collectivité locale et, il s'agit là d'un aspect essentiel, l'entreprise d'aménagement des sites initiatrice et organisatrice du projet. Les agriculteurs ont été indemnisés pour fournir une externalité positive aux usagers du train : ils font paître leurs chèvres près de la voie de chemin de fer, ce qui permet aux voyageurs d'admirer un panorama encore plus magnifique depuis les fenêtres des wagons tandis que le train escalade lentement les flancs de la montagne.

La compensation financière modeste suffit juste à couvrir la charge de travail supplémentaire que nécessite le pâturage contrôlé. Pendant une certaine période, un salarié à temps plein était chargé d'élaguer les arbres et les arbustes, de créer des enclos et d'empêcher les chèvres et les chevreaux de divaguer. Les fonds proviennent de la compagnie ferroviaire et d'un fonds de développement du district financé sur le budget de l'État.

Le produit autre que les produits de base fourni possède les caractéristiques d'un bien public : le panorama est sans aucun doute indivisible, et le caractère exclusif n'est pas pleinement garanti. Tandis que les passagers du train paient indirectement pour profiter d'un panorama encore plus beau, les cyclistes et les promeneurs qui empruntent la route longeant la voie ferrée sont véritablement des bénéficiaires sans contrepartie.

On trouvera de plus amples informations concernant cette initiative dans la publication OCDE (2005a).

Où et quand les politiques généralistes (non agricoles) sont-elles appropriées ?

Les préoccupations concernant le niveau et l'instabilité des revenus des ménages agricoles ont toujours été au cœur des politiques agricoles ; or il est possible de faire appel à des politiques généralistes, non spécifiquement agricoles, pour s'attaquer à ces problèmes de manière à la fois plus équitable et plus efficace.

Dans tous les pays, les revenus agricoles sont par nature irréguliers. Différentes approches ont été expérimentées pour remédier à cette instabilité : stabilisation des recettes à l'aide de mesures de prix ; mécanismes de garantie des recettes et mécanismes de stabilisation des revenus (Canada). Il est également possible de lisser le revenu disponible dans le temps par des dispositions fiscales, l'assiette de l'impôt correspondant alors à la moyenne des revenus (OCDE, 2005c).

En règle générale, les revenus des ménages agricoles ne sont pas inférieurs à ceux des autres secteurs de l'économie (OCDE, 2003a), mais leur répartition n'est pas uniforme, comme c'est d'ailleurs le cas dans les autres secteurs économiques. Il peut persister des problèmes de bas revenus ou de pauvreté qui affectent une faible proportion des ménages agricoles. Pour traiter ces problèmes, tous les pays de l'OCDE sont dotés de régimes de sécurité sociale et de dispositifs garantissant un revenu minimum qui ont fait leurs preuves, et rien n'interdit d'en faire bénéficier les ménages agricoles, ce qui rend moins nécessaires les mesures visant spécifiquement les revenus des ménages agricoles qui visent à garantir un niveau de vie minimum. Dans certains cas, il peut être nécessaire d'adapter le régime général à certaines situations spécifiques à l'agriculture. Par exemple, pour appliquer aux ménages agricoles un régime de protection sociale sous conditions de ressources, il peut être judicieux d'envisager d'adapter les critères relatifs au patrimoine afin de tenir compte du fait que les ménages agricoles peuvent posséder des actifs de valeur tels que des terres, qu'ils pourraient être contraints de céder pour pouvoir bénéficier d'une aide si aucune adaptation n'était prévue.

Le développement rural est censé constituer une raison d'être importante des politiques agricoles, en dépit du fait que la part de l'agriculture dans l'emploi rural et la valeur ajoutée est en constante diminution. Les zones rurales représentent environ 85 % du territoire des pays membres de l'OCDE, mais la majeure partie de la main-d'œuvre rurale est employée dans des secteurs autres que l'agriculture primaire, qui représente moins de 10 % des emplois dans les campagnes, et l'assimilation entre « rural » et « agricole » se justifie de moins en moins. On est par conséquent en droit de se demander dans quelle mesure les

politiques agricoles contribuent au développement rural, et si l'adoption de politiques multisectorielles ne serait pas plus appropriée. Les auteurs du document OCDE (2006b) arrivent à la conclusion que la politique de développement rural doit être beaucoup plus qu'un simple outil de soutien à l'agriculture, même s'il convient de prendre en considération les multiples facettes de la contribution que celle-ci pourrait apporter au développement rural, et lui apporte déjà. Pour être efficaces, les politiques de développement rural doivent englober d'autres politiques sectorielles intéressantes par exemple les transports, l'éducation et la formation.

6. Comment mettre en œuvre une nouvelle politique ?

Les avantages des programmes de soutien à l'agriculture sont le plus souvent concentrés entre les mains de certains groupes, tandis que les coûts sont largement répartis entre les différentes composantes de la société. Cette donnée de l'économie politique porte à croire que les pressions exercées par des groupes d'intérêt en faveur d'une réforme seront limitées (OCDE 2004a). Des préoccupations concernant la répartition des soutiens peuvent faire échec à la réforme, car celle-ci fera inévitablement des perdants. Il n'est pas très utile d'attirer l'attention sur les avantages potentiels globaux pour recueillir l'adhésion politique en faveur des réformes si le nouveau dispositif ne prévoit pas des mesures visant à redistribuer les avantages et à faciliter les adaptations. Il convient d'apporter un grand soin à la conception des mesures d'ajustement, lesquelles doivent satisfaire les exigences suivantes : être limitées dans le temps et assorties d'une stratégie de sortie clairement définie ; être découplées de la production et des moyens de production ; avoir pour but de reclasser les victimes de suppressions d'emploi si celles-ci sont à prévoir ; tirer parti des mesures d'ajustement et de protection sociale non spécifiques dont l'économie en général est dotée, en étant dans la mesure du possible compatibles avec ces mesures ; et respecter les critères de transparence et de responsabilité.

Les mesures d'aide à l'ajustement doivent en principe chercher à renforcer les capacités des victimes des réformes afin de les mettre à même de gagner leur vie. En d'autres termes, elles doivent apporter une aide à la reconversion dans des activités autres que l'agriculture, des stratégies de diversification des sources de revenus, ou éventuellement de poursuite de l'activité agricole dans une région qui offre de meilleures perspectives. Il faut veiller à ce que de telles mesures ciblent soigneusement ceux qui en ont besoin et restent limitées dans le temps.

Les pouvoirs publics disposent d'un large éventail de mesures parmi lesquelles choisir tout en respectant ces grands principes. Certaines, parmi lesquelles l'éducation et la formation, le rééchelonnement des emprunts, les subventions et différentes formes d'assistance technique, viseront des acteurs spécifiques, tandis que d'autres, telles le développement des infrastructures, les programmes d'amélioration de la qualité, le marketing et la promotion, apporteront une forme d'aide moins spécifique. Dans tous les cas, les mesures prises doivent être propres à susciter et encourager le potentiel d'adaptation de chacun des acteurs.

Une autre forme de coût d'ajustement résulte de la dévalorisation du capital. Dans la mesure où une partie des transferts effectués dans le cadre des programmes de soutien est généralement capitalisée dans la valeur des actifs agricoles, l'exemple le plus évident étant celui des terres et de la rente contingente, une réforme radicale tendrait à dévaloriser le patrimoine de ceux qui reçoivent un soutien (OCDE, 2006c).

Par conséquent, pour passer d'un soutien découplé à un soutien ciblé, il faut résoudre le problème de la dévalorisation du patrimoine, et la question de la nécessité d'une indemnisation financière se pose. Même si l'obtention d'un soutien sur une longue période donne l'impression, qui peut être difficile à atténuer, d'avoir acquis un « droit », une demande d'indemnisation motivée par une violation du droit de propriété a généralement peu de chances d'aboutir (OCDE, 2006f). Sur le plan économique, l'indemnisation est moins fondée que des mesures d'ajustement, mais l'expérience des réformes passées

montre qu'elle peut contribuer largement au processus de réforme, en améliorant les résultats obtenus par une plus grande équité.

A quel niveau d'administration ?

Les produits autres que les produits de base et les externalités sont généralement des biens publics à caractère local, ce qui justifie un transfert des responsabilités de l'échelon national aux instances infranationales et régionales, en matière de prise de décision comme de financement. Les approches décentralisées ou locales sont plus efficaces parce que les biens publics et les externalités à caractère local ne peuvent être déplacés. En revanche, les marchés de produits marchands sont de dimension nationale ou internationale, ce qui signifie qu'il convient de gérer les interventions sur ce type de marchés à l'échelon national, en prévoyant éventuellement une coordination internationale. C'est aussi le cas des produits autres que les produits de base qui peuvent être considérés comme des biens publics nationaux ou internationaux, comme la biodiversité.

Les mesures concernant la répartition des revenus et la sécurité alimentaire relèvent de l'échelon national. La biodiversité est une question de portée régionale et nationale, dont l'importance découle de sa valeur de non-usage. L'échelon local ou régional ne serait pas adapté, car s'il était retenu, le coût devrait être supporté à l'échelon infranational, alors que les avantages de ce type de mesures bénéficient à la nation tout entière, voire à l'ensemble de la planète. En revanche, si le produit autre que de base est un bien public à caractère local (non déplaçable), le financement par des organismes décentralisés est parfaitement indiqué.

Pour identifier les solutions de remplacement dans un contexte spécifique et local, il convient généralement de rechercher la participation étroite des parties prenantes directement concernées par les réformes. Dans le contexte d'une réforme de la politique agricole, le groupe de parties prenantes englobe non seulement les agriculteurs, mais le monde rural dans son ensemble, ainsi que les habitants des villes qui sont éventuellement susceptibles de souhaiter voir le paysage rural remplir d'autres fonctions. Plus la défaillance du marché à laquelle la réforme s'emploie à remédier présente un caractère local, plus il faut descendre dans la hiérarchie pour identifier les différentes solutions envisageables. La participation des parties prenantes réduit le risque de hiatus entre la conception globale de la mesure et les besoins locaux.

Dans certains cas, considérer l'échelon local comme le mieux adapté présente également l'avantage de permettre d'associer plus étroitement les intéressés à l'élaboration des mesures. À titre d'exemple de cette approche partant de la base, on peut citer le Programme de développement des collectivités au Canada ou le programme LEADER mis en place par l'Union européenne. Parce qu'elle rapproche l'administration des citoyens, cette approche est susceptible de renforcer le processus démocratique.

7. Comment assurer le suivi et l'évaluation ?

En l'absence d'informations suffisantes, il est impossible de mettre en œuvre des mesures ciblées, efficaces et présentant un bon rapport coût-efficacité. Les statistiques et les données apportent une contribution essentielle pour constituer le stock d'informations nécessaire à l'élaboration et l'évaluation de la politique agricole. Il est indispensable de disposer de données pertinentes, objectives, transparentes, précises et comparables dans le temps et l'espace, accessibles et transmises en temps voulu. La base de données ESP/ESC établie par l'OCDE est un bon exemple de données rendues comparables à l'échelle internationale utilisées pour suivre le niveau et la composition du soutien à l'agriculture dans les pays membres de l'OCDE ainsi que dans quelques grands pays non membres. On dispose ainsi d'un point de départ pour analyser les effets de ces politiques à l'aide de méthodes statistiques et de modèles économiques.

Le suivi est un processus itératif qui consiste à analyser les performances des programmes en comparant les résultats obtenus aux instruments employés. Il doit être permanent afin de permettre de déceler tout écart par rapport aux objectifs opérationnels et d'attirer le cas échéant l'attention sur la nécessité d'adapter les instruments d'action.

L'évaluation est de nature plus stratégique ; elle consiste à mesurer à intervalles réguliers l'efficacité et l'efficience du dispositif afin de fournir les éléments permettant de prendre des décisions d'ordre stratégique. L'évaluation joue également un rôle clé dans le renforcement de la transparence.

Un problème fondamental se pose dans le cas du suivi comme de l'évaluation, celui de la distinction à établir entre les effets des mesures et ceux d'autres facteurs qui influent sur le degré de réalisation des objectifs des mesures. Les conditions économiques générales, y compris l'évolution des marchés mondiaux, contribuent à l'échec ou à l'accomplissement des objectifs des politiques, et il est important pour le processus de suivi et d'évaluation de procéder à des ajustements pour tenir compte des facteurs qui échappent au champ d'action et au contrôle des politiques. C'est sur ce plan que les outils d'analyse économique, comme les différents modèles d'analyse quantitative, peuvent jouer un rôle utile.

La précision et la fiabilité des informations sont indispensables au suivi et à l'évaluation. En principe, les besoins d'information sont pris en compte dès le début du cycle d'élaboration d'une politique. Souvent, toutefois, le suivi et l'évaluation se heurtent à l'utilisation de systèmes d'information obsolètes qui ont perdu de leur pertinence par rapport aux nouveaux objectifs et dans le cadre des politiques ciblées. OCDE (2007f) identifie un certain nombre d'enjeux dans le but d'améliorer la fourniture des informations nécessaires à l'élaboration des politiques, et ce pour un coût acceptable.

Les fournisseurs de données (services de statistiques et instituts de recherche) et leurs utilisateurs (les responsables de l'élaboration des politiques) doivent entretenir des relations étroites afin de pouvoir évaluer l'utilité des sources existantes, signaler les besoins des données supplémentaires et trouver des solutions pour combler les lacunes dans l'information.

Il convient d'évaluer la nécessité de modifier les enquêtes existantes afin d'en améliorer l'utilité pour un coût relativement faible. Ce constat prend toute sa pertinence concernant le développement des enquêtes réalisées auprès des exploitants afin d'obtenir plus d'informations sur les sources de revenu, le patrimoine et les conditions de vie et de collecter des informations complémentaires à propos des pratiques agricoles qui ont des répercussions sur l'environnement.

Les informations sont précieuses, mais leur obtention n'est pas gratuite. Il faut veiller à maîtriser les coûts privés et publics de la collecte et du traitement des données. Les nouvelles technologies, telles que les Systèmes d'informations géographiques (SIG) et la transmission électronique des données, peuvent ouvrir des possibilités à cet égard. Dans d'autres cas, il convient de concevoir les instruments de collecte de telle manière que les coûts imposés à ceux qui les fournissent ne deviennent pas excessivement lourds. Les principaux fournisseurs de données (les agriculteurs, par exemple) seront probablement plus disposés à prendre en charge ces coûts si le traitement des données permet de les rendre utiles et exploitables pour ceux qui les transmettent. Le coût de l'obtention des informations et de l'évaluation des programmes doit être apprécié au regard du montant des paiements. Généralement, ce coût ne représente qu'une fraction du volume total des transferts effectués.

Dans le cadre de la conception et de la mise en œuvre des politiques, il est nécessaire de prendre en compte la nécessité de réduire l'asymétrie d'information. Dans certains cas, il est possible d'intégrer la transmission d'informations à la mise en œuvre des politiques. Dans d'autres circonstances, la méthode de mise en œuvre retenue peut en elle-même contribuer à réduire les coûts potentiels liés au déficit

d'information, et donc à accroître l'efficacité des mesures. À un niveau plus élémentaire, les critères d'évaluation doivent être inscrits dans les textes juridiques instituant un nouveau programme.

L'amélioration des données utiles à l'analyse des politiques environnementales va probablement devenir l'une des grandes priorités des pays de l'OCDE. Même si des progrès considérables ont été réalisés pour rendre les indicateurs comparables d'un pays à l'autre, certaines difficultés non négligeables demeurent. Premièrement, il convient de continuer à enrichir les fondements scientifiques et analytiques de certaines interactions entre l'agriculture et l'environnement afin de fournir des indicateurs utiles. C'est notamment le cas en ce qui concerne les relations entre les méthodes de gestion des exploitations et leurs effets sur l'environnement (l'exemple de la biodiversité mérite d'être cité). Deuxièmement, dans de nombreux pays, les données concernant certains indicateurs sont insuffisantes. Les domaines dans lesquels il est difficile d'obtenir une couverture nationale représentative sont : l'érosion des sols, la biodiversité et le carbone organique, l'utilisation et la qualité de l'eau, la biodiversité, les paysages culturels et les fonctions des terres dans les écosystèmes, et les indicateurs de gestion des exploitations agricoles concernant l'environnement.

À cet égard, le développement de méthodes d'équivalence monétaire pour évaluer les résultats environnementaux est particulièrement important dans la mesure où celles-ci permettent d'effectuer une analyse coûts-avantages. Des difficultés demeurent, comme par exemple les problèmes qui se posent lorsque la nature de certaines relations n'est pas établie (incidence de certaines pratiques de gestion des exploitations sur la biodiversité, par exemple) ou lorsqu'il est difficile de mesurer les résultats (impact des mesures mises en œuvre sur la pollution d'origine diffuse, par exemple) ou parce qu'il est difficile d'attribuer une valeur à un résultat particulier. Dans ce type de cas, il peut s'avérer nécessaire de concentrer les efforts sur l'obtention d'informations autorisant la construction d'indicateurs qui permettent d'évaluer une « évolution vertueuse ». Ces indicateurs peuvent être axés sur les intrants (adoption de pratiques de gestion censées entraîner une amélioration de la performance environnementale, par exemple) ou sur les produits (indicateurs matériels d'amélioration, par exemple concernant la teneur en nitrates des eaux de surface ou les effectifs des populations d'animaux sauvages) (OCDE, 2008).

Dans le domaine de la collecte et du traitement de données, la collaboration internationale entre organismes publics peut jouer un rôle important en renforçant l'efficacité d'utilisation des données existantes et en améliorant la pertinence des informations à l'égard des politiques. Les activités qui comportent une mise en commun des connaissances relatives aux concepts, aux expériences de collecte de données et aux techniques de traitement peuvent jouer un rôle important. Deux exemples qui démontrent la pertinence de cette approche méritent d'être mentionnés : les travaux entrepris par le Groupe de travail intersecrétariats sur les indicateurs agricoles et ruraux (IWG-AGRI) pour mesurer le revenu des ménages agricoles et les indicateurs ruraux, et les activités concernant les indicateurs environnementaux que l'OCDE réalise en collaboration avec d'autres organismes

8. Conclusions : qu'avons-nous appris sur la mise en œuvre du programme de réforme constructif ?

En 1998, les ministres de l'agriculture de l'OCDE ont défini les critères opérationnels de l'ensemble des politiques nécessaires pour atteindre les objectifs communs fixés. Ces critères portent sur la transparence, le ciblage, le découplage et l'adaptation. Ils ont aussi préconisé une mise en œuvre flexible et équitable des politiques. Le Programme de réforme constructif adopté en 2002 a ensuite défini les principaux éléments d'un ensemble de politiques destinées à permettre aux pays membres de l'OCDE de tirer profit de l'orientation du marché et de la plus grande ouverture des échanges tout en tenant compte d'un large éventail d'objectifs de politique intérieure. L'accent a été mis tout particulièrement sur la nécessité de définir des objectifs clairs, explicites et mesurables. Les politiques intérieures recommandées ont été réparties en deux catégories à mettre en œuvre l'une après l'autre, la première concernant les

défaillances du marché et la deuxième les revenus des ménages agricoles. L'analyse des politiques effectuée ces dernières années a tenté de traduire ces prescriptions en conseils plus concrets et pratiques, souvent à partir de l'expérience acquise par les pays au cours de la mise en œuvre de la réforme. On a prêté une grande attention à l'économie politique dans le processus de réforme, pour aider les pouvoirs publics à définir un profil de réforme réaliste et de s'y tenir malgré les obstacles et les risques inévitables de retour en arrière.

Quels ont été les progrès accomplis dans la définition d'objectifs mesurables, puis dans la conception de politiques qui permettent d'y répondre de manière adaptée ? Les objectifs des politiques agricoles ont toujours évolué par le passé avec l'attitude de la société à l'égard de l'agriculture. L'objectif de production à des prix raisonnables et en quantités suffisantes de denrées alimentaires destinées à nourrir une population urbaine croissante dans un contexte d'industrialisation a perdu de son importance aujourd'hui dans les pays de l'OCDE. Les objectifs d'amélioration des revenus agricoles occupent toujours une place de premier plan, mais les politiques agricoles portent maintenant explicitement sur un plus large éventail d'aspects qui couvrent l'ensemble de la société. La qualité de l'environnement, les paysages, le bien-être animal et la sécurité des aliments figurent parmi les plus importants.

Comme les mesures telles que le soutien des prix du marché et les paiements aux intrants et à la production dominant toujours les politiques de nombreux pays de l'OCDE, elles ne produisent pas les résultats escomptés ou bien ne permettent pas de les obtenir de la manière la plus efficace et équitable qui soit. Plusieurs pays ont nettement évolué vers des politiques plus découplées ces dernières années. Le soutien qui en résulte crée beaucoup moins de distorsions que les politiques qui interviennent sur les marchés de la production et des intrants. Cependant, les paiements ainsi versés peuvent jouer généralement un rôle compensatoire qui coïncide avec la structure du soutien des revenus agricoles qui prévalaient auparavant. Il peut donc arriver qu'ils ne permettent pas de remédier efficacement aux défaillances du marché. Cette catégorie de problèmes est traitée actuellement au moyen de diverses politiques qui reflètent à la fois la diversité des situations dans la zone de l'OCDE et les différents stades des réformes. Plutôt que d'aborder les problèmes de défaillances du marché et de revenu l'un après l'autre, beaucoup de pays ont adopté des politiques dans lesquelles les deux objectifs sont mêlés. C'est particulièrement évident dans les configurations de mesures qui rattachent les conditions de la conditionnalité à des formes de soutien plus découplées. Certains pays essaient ainsi de lier les paiements au titre du soutien agricole à des objectifs en rapport avec les défaillances du marché et les externalités. Il s'agit cependant d'une voie indirecte pour faire face à des questions telles que la viabilité de l'environnement et le bien-être animal. Les politiques directement ciblées sur chacun de ces objectifs séparément pourraient être plus efficaces et efficientes.

En raison du phénomène de « capitalisation », les paiements à l'hectare ou, plus généralement, les paiements fondés sur les actifs agricoles, peuvent faire monter les prix des terres et peuvent décourager l'entrée et la sortie du secteur. Ils peuvent donc constituer un facteur qui freine la dynamique sectorielle. En outre, si le soutien s'appuie sur des recettes ou une superficie de référence, comme c'est habituellement le cas, les formes plus découplées de soutien tendent à préserver les structures de répartition qui existaient. Il en résulte que le soutien se concentre plus fortement sur les plus grandes exploitations. Celles-ci sont cependant peu susceptibles d'être les bénéficiaires attendus de l'action publique, alors que les exploitations qui connaissent des difficultés de revenu ne seront pas nécessairement aidées.

Les paiements plus découplés jouent un rôle important dans le processus de réforme des politiques de soutien agricole. Des politiques bien conçues accordant aux agriculteurs la plus grande liberté possible pour répondre aux signaux du marché permettront d'éliminer une grande partie des distorsions créées par les politiques précédentes et de libérer les agriculteurs en les rendant plus novateurs et concurrentiels. Cependant, la séparation entre les politiques qui répondent à des objectifs de revenu et celles qui permettent de remédier aux dysfonctionnements du marché est encore loin d'être parfaite et de nouveaux

gains d'efficience pourraient être réalisés si les mesures ciblait davantage certaines défaillances particulières du marché.

Quelles devront être les caractéristiques des nouvelles politiques ?

Le rattachement des politiques agricoles à des objectifs spécifiques est la principale tâche des décideurs. Les politiques qui visent des objectifs précis et utilisent des instruments adaptés dès leur conception aboutissent à des actions spécifiques des agriculteurs et des autres parties prenantes du secteur agricole. Elles permettent d'aboutir aux résultats attendus pour un coût plus bas que les politiques non ciblées. Les responsables des politiques disposent d'un éventail d'instruments ; les incitations positives en faveur des produits autres que les produits de base ne sont que l'un d'entre eux. Les pouvoirs publics peuvent conclure des accords contractuels spéciaux avec des agriculteurs ou des groupes d'agriculteurs pour la fourniture de certains services. Les taxes sur les intrants, incitation négative à l'utilisation d'intrants, peuvent être utilisées face à certaines externalités environnementales ; la réglementation et les mécanismes connexes de mise en application constituent un autre ensemble d'instruments susceptibles d'être employés pour répondre à des objectifs de société. De nouveaux marchés peuvent parfois être créés pour des services en rapport avec l'environnement ou le paysage qui n'étaient pas commercialisés auparavant, les pouvoirs publics apportant alors l'incitation financière ou fiscale de départ, ou les cadres juridiques et institutionnels nécessaires.

Les bons exemples de politiques agricoles ciblées dans les pays de l'OCDE sont de plus en plus nombreux. Les pouvoirs publics trouvent des moyens d'inciter les agriculteurs à révéler les informations nécessaires pour que les incitations adoptées permettent d'obtenir les meilleurs résultats. Les pays ont aussi acquis une expérience plus grande dans la mise au point d'instruments qui encouragent l'adoption de pratiques agricoles spécifiques, lorsqu'il n'est pas possible de définir une cible précise (comme dans le cas de la pollution diffuse). De tels exemples montrent que ces politiques sont apparemment jugées supérieures à d'autres configurations de mesures, et peuvent servir à la conception de nouvelles approches dans les pays qui cherchent à adopter les meilleures pratiques.

Les coûts de la mise en œuvre de politiques ciblées peuvent être plus visibles pour les contribuables que les coûts économiques d'interventions de vaste portée sur le marché qui sont généralement à la charge des consommateurs. Les coûts de mise en œuvre (coûts associés à la conception, à l'application, au suivi et à l'évaluation des mesures) peuvent augmenter, de sorte que l'adoption de politiques ciblées peut être plus difficile, mais les gains économiques qui en découlent globalement tendent à compenser ces coûts. Les technologies les plus récentes (SIG, Internet, services bancaires électroniques) offrent de nombreuses possibilités de réduction de ces coûts. L'adoption de réformes privilégiant les mesures ciblées peut donc se justifier sur le plan économique, mais il peut y avoir des exceptions. En outre, les mesures ciblées sont probablement plus viables sur le plan politique car elles peuvent être expliquées et justifiées clairement vis-à-vis de la population. D'un autre côté, dans certains cas l'option du ciblage pourrait ne pas être la moins chère si les coûts de transaction des mesures sont très élevés ou si la défaillance du marché visée est trop importante pour que le ciblage soit efficace. OCDE (2007d) montre que ces cas devraient rester relativement rares⁵.

5. Les exemples hypothétiques développés dans cette étude indiquent que des politiques ciblées, découplées ou non, sont l'option la moins coûteuse sous toute une gamme d'hypothèses sur les valeurs des paramètres clés.

Lorsque les produits autres que les produits de base et les externalités sont des biens publics locaux, on peut préconiser la délégation de responsabilités du niveau national au niveau infranational et aux organes régionaux, pour la prise de décision comme pour le financement. En revanche, les produits autres que les produits de base considérés comme nationaux ou internationaux, tels que la biodiversité, ne doivent pas être traités au niveau purement local, mais à l'échelon niveau national ou international. En d'autres termes, le niveau optimal auquel doit être traitée une question est déterminé par l'ampleur de l'externalité positive ou négative en jeu.

Les mesures qui ciblent des défaillances du marché influent sur les revenus des agriculteurs. C'est pourquoi elles doivent être appliquées en premier dans l'ordre des interventions publiques. Cependant, lorsque les politiques en faveur des revenus sont nécessaires, la solution du ciblage est également convaincante. Le soutien ciblé des revenus sera toujours moins coûteux que des mesures générales et les gains obtenus sur le plan de la transparence et de l'équité sont clairs. Il est possible d'utiliser des mécanismes généralement disponibles d'action publique, adaptés cependant aux besoins du secteur. Par exemple, le lissage des revenus par le système fiscal peut constituer une solution pour remédier à la variabilité des revenus de certains agriculteurs. Il existe néanmoins un réseau complexe d'exceptions bien établies et de traitements spéciaux dans les systèmes fiscaux et de sécurité sociale de nombreux pays, qui risque de gêner fortement les ajustements. Il faut une trajectoire bien conçue pour intégrer le secteur agricole aux systèmes déjà en vigueur pour les populations non agricoles. Ces changements pourront améliorer la cohérence des politiques et contribuer à des résultats plus équitables.

Comment établir une trajectoire de réformes et s'y tenir en préparant les parties prenantes ?

La conception de politiques de meilleure qualité répondant au moindre coût aux objectifs définis ne se fait pas *ex nihilo*, car l'histoire de l'élaboration des politiques est déjà longue dans tous les pays de l'OCDE. L'adoption de politiques ciblées à la place des politiques actuelles a des conséquences en terme de répartition, à la fois sur le plan des ajustements des revenus et sur celui des effets de richesse. Ces conséquences peuvent justifier la mise en place de politiques d'ajustement et de mesures de compensation dans certains cas. Les politiques d'ajustement doivent être conçues avec soin de façon qu'elles n'interfèrent pas avec le processus de réforme en gênant les évolutions qu'elles sont censées faciliter, et doivent être limitées dans le temps. Une option claire de sortie en sera une composante importante. De même, l'indemnisation peut être envisagée s'il existe en son absence un risque important d'échec de la réforme, mais il ne faut pas que ses coûts dépassent les avantages potentiels de la réforme. L'indemnisation doit être tout à fait flexible pour permettre aux bénéficiaires (et aux actifs agricoles connexes) de quitter le secteur réformé et de renoncer à toutes les nouvelles demandes d'assistance. Les responsables des politiques doivent s'engager de façon crédible à ce que les réformes soient irréversibles pour que leur mise en œuvre soit un succès.

Les expériences de réforme de plusieurs pays montrent que la capacité d'ajustement du secteur est parfois sous-estimée. Il arrive que les agriculteurs aient des réactions positives imprévues à l'égard des réformes. Pour favoriser de telles réactions, il faut bien réfléchir au recensement et à l'élimination des obstacles aux ajustements nécessaires. Dans de nombreux pays, la propriété et le transfert des terres sont fortement réglementés, et les dispositions fiscales influent aussi sur les décisions d'entrée et de sortie des opérateurs agricoles. Il faut examiner l'éventail complexe des préférences et des avantages en rapport avec l'activité agricole ou la profession d'agriculteur et éliminer les obstacles à la diversification et à l'innovation.

La suppression des obstacles au changement est essentielle pour obtenir l'adhésion des agriculteurs au processus de réforme. L'expérience a montré que les réformes bien préparées et accompagnées de mesures d'ajustement adéquates sont mieux acceptées et plus viables que celles qui sont imposées à des parties prenantes non préparées.

Dans de nombreux cadres différents des pays de l'OCDE, on constate aussi qu'il est essentiel au succès des politiques de préparer la réforme par des études approfondies au cours de la phase préliminaire du cycle des politiques. Cette façon de procéder présente plusieurs avantages : elle peut être à l'origine d'un processus de consultation faisant intervenir tous les gagnants et perdants potentiels ; elle peut permettre d'anticiper les effets de la réforme et, par conséquent, de déterminer où pourront apparaître les pressions en faveur de l'ajustement et qui est susceptible d'en subir les conséquences négatives ; elle peut faciliter la conception de mesures d'ajustement bien ciblées ; et enfin, elle permet de tirer les leçons de l'expérience et de les appliquer en modifiant les programmes à mesure que le processus se poursuit ou en faisant porter les efforts de réforme sur d'autres secteurs.

Il a été montré qu'une approche plus formalisée, fondée sur des faits et s'appuyant sur des pratiques optimales d'élaboration des politiques permettait d'améliorer l'action publique dans toute la zone de l'OCDE. En exploitant l'expérience acquise sur le plan des pratiques optimales et en évitant les écueils connus, les réformes peuvent tirer parti de l'exemple des premiers réformateurs et utiliser l'expérience qu'ils ont acquise pour obtenir un soutien politique dans les phases préliminaires du cycle de réformes.

BIBLIOGRAPHIE

- Cattaneo A., R. Claassen, R. Johansson et M. Weinberg (2005), *Flexible Conservation Measures on Working Land : What Challenges Lie Ahead*, rapport n° 5, Economic Research Service, USDA. <http://www.ers.usda.gov/publications/err5/>
- DAFF (2007), *Exceptional Circumstances Assistance*, Information Handbook, Australian Government, Department of Agriculture, Fisheries and Forestry, juillet. http://www.daff.gov.au/_data/assets/pdf_file/0013/150322/ec-handbook.pdf
- Feather, P., D. Hellerstein et L. Hansen (1999), *Economic Valuation of Environmental Benefits and the Targeting of Conservation Programs : The Case of the CRP*, US Dept of Agr, Economic Research Service. AER-778, 9 avril.
- OCDE (1994), *Réforme de la politique agricole : nouvelles orientations : le rôle des paiements directs au revenu*, OCDE, Paris.
- OCDE (1997), *Avantages écologiques de l'agriculture : enjeux et stratégies*. Le séminaire d'Helsinki, Paris.
- OCDE (1998), *L'agriculture dans un monde en mutation : quelles politiques pour demain ?* Communiqué de presse, Réunion du Comité de l'agriculture au niveau des Ministres [SG/COM/NEWS(98)22], 5 et 6 mars, OCDE, Paris.
- OCDE (2001a), *A policy decision-making framework for devising optimal implementation strategies for good agricultural and environmental policy practices*, COM/AGR/CA/ENV/EPOC(2000)56/FINAL, Paris.
- OCDE (2001b), *Découplage : Une vue d'ensemble du concept*, Paris.
- OCDE (2002), *Politiques agricoles des pays de l'OCDE : un programme de réforme constructif*, Paris.
- OCDE (2003a), *Le revenu des ménages agricoles. Problèmes et réponses*, Paris.
- OCDE (2003b), *Multifonctionnalité : Conséquences pour l'action publique*, Paris.
- OCDE (2004a), *Échanges et ajustement structurel*, COM/AGR/TD/WP(2004)16, Paris.
- OCDE (2004b), *Rapport de synthèse sur les subventions dommageables pour l'environnement*, Paris.
- OCDE (2005a), *La multifonctionnalité dans l'agriculture : quel rôle pour le secteur privé ?* Paris.
- OCDE (2005b), *Agriculture, échanges et environnement : le secteur des grandes cultures*, Paris.
- OCDE (2005c), *Fiscalité et sécurité sociale : le secteur agricole*, Paris.
- OCDE (2005d), *Analyse des liens entre les politiques agricoles et leur effets sur l'environnement : premiers résultats du modèle*, COM/AGR/CA/ENV/EPOC(2005)64/PART1. Groupe de travail mixte sur l'agriculture et l'environnement, Paris, 7 au 9 décembre 2005.
- OCDE (2005e), *Evaluating Agri-environmental policies : Design, Practice and Results*, Paris.
- OCDE (2005f), *Agricultural policies in OECD countries*, Paris
- OCDE (2005g), *Le financement des politiques agricoles dans l'optique de la fourniture de biens d'intérêt public et de la multifonctionnalité : quel niveau d'administration ?* AGR/CA/APM(2005)19/FINAL, Paris.

- OCDE (2006a), *Water and Agriculture : Sustainability, Markets and Policies*, Paris.
- OCDE (2006b), *Coherence of agricultural and rural development policies*, Paris.
- OCDE (2006c), *Réforme des politiques agricoles et commerciales : répercussions potentielles au niveau mondial, au niveau national et sur les ménages*, Paris.
- OCDE (2006d), *Possibilités d'ajustement et stratégies envisageables face à la réforme des politiques agricoles et à la libéralisation des échanges*, AGR/CA/APM(2005)18/FINAL, Paris.
- OCDE (2006e), *Special issue on decoupling and agricultural support*, OECD Papers, vol. 5, n°. 11, Paris.
- OCDE (2006f), *Le rôle de l'indemnisation dans le processus de réforme*, AGR/CA/APM/WP(2007)7, Paris.
- OCDE (2006g), *Découplage : Enseignements pour l'action publique*, OCDE, Paris.
- OCDE, (2007a) (à paraître), *Workshop Proceedings : Multifunctionality in Agriculture ; Evaluating the Degree of Jointness, Policy Implications*, Paris.
- OCDE (2007b), *Les politiques agricoles des pays de l'OCDE : suivi et évaluation* Paris.
- OCDE (2007c), *Ciblage efficace des politiques agricoles : bonnes pratiques pour le développement et la mise en œuvre de politiques*, Paris.
- OCDE (2007d), *Les coûts de mise en œuvre des politiques agricoles*, Paris.
- OCDE (2007e), *Soutien à l'agriculture, valeur des actifs fonciers et ajustement structurel : conséquences pour la réforme*, AGR/CA/APM(2006)19/FINAL
- OCDE (2007f), *Déficits d'information dans la conception, la mise en œuvre et le suivi des politiques agricoles*, AGR/CA/APM(2006)18/FINAL, Paris.
- OCDE (2008) (à paraître), *Indicateurs environnementaux de l'OCDE pour l'agriculture - Volume 4*, Paris.
- Tinbergen, J. (1967), *Economic Policy : Principles and design*, North Holland, Amsterdam.

Documents de travail de l'OCDE sur l'alimentation, l'agriculture et les pêcheries

Working Paper N°7	Agricultural Policy design and implementation: synthesis Elaboration et mise en oeuvre des politiques agricoles : synthèse
Working Paper N°6	Information Deficiencies in Agricultural Policy Design, Implementation and Monitoring Déficits d'information dans l'élaboration, la mise en oeuvre et le suivi des politiques agricoles
Working Paper N°5	The Role of Compensation in Policy Reform Le rôle de l'indemnisation dans le processus de réforme
Working Paper N°4	Adjustment Options and Strategies in the Context of Agricultural Policy Reform and Trade Liberalisation Possibilités d'ajustement et stratégies envisageables face à la réforme des politiques agricoles et à la libéralisation des échanges
Working Paper N°3	Analysis of Price Transmission Along the Food Chain
Working Paper N°2	Estimating the Pass-Through of Agricultural Policy Reforms: An Application to Brazilian Commodity Markets
Working Paper N°1	Is the Concept of the Producer Support Estimate in Need of Revision?