

Martini, R. (2007-08-01), « Le rôle de l'indemnisation dans le processus de réforme », Éditions OCDE, Paris.
<http://dx.doi.org/10.1787/124663868577>



Le rôle de l'indemnisation dans le processus de réforme

Roger Martini

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

Martini, R. (2007-08-01), "The Role of Compensation in Policy Reform", *OECD Food, Agriculture and Fisheries Papers*, No. 5, OECD Publishing, Paris.
<http://dx.doi.org/10.1787/125487536033>

TABLE DES MATIÈRES

Résumé	2
Le rôle de l'indemnisation dans le processus de réforme	3
Introduction.....	3
Définitions de l'indemnisation et des concepts en rapport.....	4
Base ou justification de l'indemnisation	7
Conception et application de l'indemnisation.....	12
Exemples d'indemnisation	20
Indemnisations possibles pour différents types de réforme — analyse à l'aide du modèle d'évaluation des politiques	37
Conclusion	40
Références.....	42

Tableaux

Tableau 1. Différentes stratégies possibles de réforme	6
Tableau 2. Simulation d'une réduction de 500 millions d'USD des transferts	38
Tableau 3. Indemnisation des exploitants agricoles et des propriétaires fonciers.....	40

Figures

Graphique 1. Secteur laitier australien — Évolution des prix et de la valeur de la production	24
Graphique 2. Bien-être net et indemnisation.....	39

Encadrés

Encadré 1. Éléments entrant dans la conception d'un programme d'indemnisation.....	12
--	----

RÉSUMÉ

Lorsque les pouvoirs publics réforment les politiques en vigueur, c'est pour améliorer leur efficacité et répondre à l'évolution des priorités sociales. La réforme suscite des résistances lorsque le fait qu'elle risque de pénaliser certaines catégories de la population suscite des inquiétudes ou lorsqu'elle a des incidences négatives sur d'autres objectifs de l'action publique. L'indemnisation est une réponse à ces résistances, qui peut lever les obstacles à la réforme et favoriser ainsi l'ajustement en accélérant son cours, mais elle risque elle-même d'entraver le processus de réforme si elle occulte les signaux du marché qui incitent à l'ajustement. Non seulement l'indemnisation n'est pas toujours nécessaire ni appropriée, mais elle ne devrait pas être considérée comme un préalable à la réforme.

Même si elles ont un effet global positif, les réformes peuvent engendrer des pertes pour certains groupes catégoriels. Les politiques agricoles peuvent être capitalisées dans la valeur des actifs, en particulier la terre et des éléments de patrimoine tels que les quotas. Pour les agents économiques du secteur — agriculteurs, salariés agricoles et industries d'amont ou d'aval — la réforme peut se traduire par une baisse de revenu ou une perte d'emploi. Les agriculteurs peuvent être dans l'impossibilité de recouvrir le coût de leurs investissements si une réforme en modifie les rendements, en particulier lorsque la politique qui vient d'être réformée favorisait l'investissement. Les catégories concernées peuvent susciter plus ou moins la sympathie de la population, être plus ou moins influentes politiquement ou avoir des droits juridiques différents, tous facteurs pouvant influencer sur la conception de la politique d'indemnisation.

L'indemnisation proposée pour compenser la perte de revenu ou la baisse de la valeur d'actifs, ou encore pour compenser les coûts induits par la réforme est un transfert social comme les autres et devrait par conséquent suivre les principes directeurs exposés dans le document intitulé *Politiques agricoles des pays de l'OCDE : un programme de réforme constructif* (OCDE, 2002). Autrement dit, l'indemnisation devrait être directement ciblée sur les catégories touchées, et adaptée aux objectifs de l'action publique, être temporaire et économiquement rationnelle. Des politiques efficaces limitent les pertes sèches en faussant le moins possible les mécanismes du marché — on pense naturellement aux transferts forfaitaires. Elles font aussi en sorte que l'ajustement consécutif à la réforme ne soit pas gêné par des distorsions sur les marchés des intrants ou des produits.

Dans certains cas, les catégories désavantagées par la réforme ont un poids politique suffisant pour la bloquer ou la faire modifier. L'octroi d'indemnités peut s'avérer indispensable pour obtenir l'approbation de ces catégories et permettre de réaliser la réforme. À cet égard, l'indemnisation peut être considérée comme un passage obligé. On compare les gains globaux de bien-être découlant de la réforme aux coûts du dédommagement des catégories pénalisées, mais influentes ; l'indemnisation est accordée et la réforme entreprise lorsque les gains nets de bien-être restent positifs. On peut y voir l'obligation de transformer une amélioration potentielle, au sens de Pareto, en une amélioration effective, bien que le montant de l'indemnisation offerte dépende de l'influence politique et qu'elle entraîne donc éventuellement une surindemnisation ou une sous-indemnisation.

Pour que les réformes soient durables, il faut modifier les pressions ayant mené à l'élaboration des politiques précédentes. La réforme fait généralement suite à une évolution de ces pressions, mais parfois, elle est réalisée en dépit de celles-ci. Dans ce dernier cas, l'indemnisation doit être conçue spécifiquement pour modifier ces pressions sociales et aider à renforcer la réforme. C'est ce qui se passe lorsqu'elle altère l'influence relative des groupes catégoriels affectés, en modifiant la perception de l'opinion publique quant à l'acceptabilité du changement, ou grâce à des investissements ou des contraintes modifiant les incitations des catégories concernées.

L'indemnisation est plus probablement mise en place et plus abordable quand il s'agit de réformer des programmes engendrant des distorsions relativement importantes, d'une part, parce que la faible efficacité de transfert de ces programmes rend l'indemnisation relativement peu onéreuse et, d'autre part, parce que les gains de bien-être relativement plus élevés découlant de la réforme de ces politiques permettent d'envisager un véritable dédommagement tout en améliorant globalement le bien-être.

LE RÔLE DE L'INDEMNISATION DANS LE PROCESSUS DE RÉFORME

Introduction

Le thème de la réforme des politiques agricoles et de l'adaptation sectorielle qui en résulte a été abondamment traité. Des exemples de réformes et d'ajustement ont été étudiés dans le document intitulé « Possibilités d'ajustement et stratégies envisageables face à la réforme des politiques agricoles » [AGR/CA/APM(2005)18/FINAL], qui a commencé à énoncer des principes directeurs de l'action publique en la matière. Le projet « Échanges et ajustement structurel » [TD/TC(2005)2/CHAP1/FINAL] présente aussi des études de cas et des lignes directrices pour un mode de réforme favorisant l'ajustement, tant dans l'agriculture que dans d'autres domaines. Le rapport intitulé « Réforme des politiques commerciales et agricoles: répercussions à l'échelle mondiale et nationale, et effets sur les ménages » [COM/AGR/TD/WP(2005)45/FINAL] décrit les conséquences d'un processus de réforme et d'ajustement sur les acteurs économiques nationaux et étrangers.

Cette étude a pour objet de compléter les travaux antérieurs en traitant le rôle de l'indemnisation dans les réformes. Elle indique les cas où un dédommagement est nécessaire ou favorable facilitant le changement, puis propose des principes directeurs pour l'établissement de mécanismes d'indemnisation favorisant l'adaptation et la réforme. Un précédent rapport, intitulé *Politiques agricoles des pays de l'OCDE : un programme de réforme constructif* (OCDE, 2002), faisait observer que, si la réforme agricole devrait avoir des retombées largement positives, tout le monde ne serait pas gagnant à court terme. Pour faciliter l'ajustement, il faut peut-être prévoir des aides transitoires destinées à ceux qui risquent de subir un préjudice.

Dans les cas où les politiques passées ont entraîné des distorsions, un ajustement structurel est souhaitable, car il réaffecte les facteurs de production à des emplois plus efficaces, ce qui accroît la productivité et le bien-être. Les résistances se produisent quand qu'on s'inquiète de ce que certains puissent pâtir du changement ou quand d'autres objectifs d'action sont compromis. L'indemnisation est l'un des moyens d'atténuer ces inquiétudes, mais risque elle-même d'entraver le processus de réforme si elle occulte les signaux du marché qui suscitent l'ajustement. Un mode d'indemnisation propice à l'ajustement est de nature à lever les obstacles qui s'y opposent en favorisant l'application des réformes, et il peut contribuer à l'ajustement en l'accéléralant.

L'indemnisation devient envisageable quand le processus de réforme lui-même ou l'ajustement qui s'ensuit créent des gagnants et des perdants. Il arrive que les politiques agricoles se retrouvent capitalisées dans la valeur du patrimoine, notamment en ce qui concerne les terres et les actifs créés par les politiques, par exemple les quotas. Un abandon de ces politiques inverse le processus de capitalisation et expose les détenteurs d'actifs à l'éventualité de pertes. Pour les agents économiques du secteur – agriculteurs, propriétaires fonciers, ouvriers agricoles, industries d'amont ou d'aval – la réforme peut avoir pour conséquence une baisse de revenu ou une perte d'emploi.

L'ajustement peut aussi faire peser des coûts sur certaines catégories de la population, en particulier celles auparavant visées par les politiques. Il arrive que la politique agricole encourage fortement certaines activités et que cela se traduise par des investissements dans les infrastructures en rapport. Une réforme risque de dévaloriser ces investissements. Il s'agit, à proprement parler, de coûts non recouvrables et tous les coûts d'ajustement ne méritent pas nécessairement d'être indemnisés. Dans certaines circonstances, un dédommagement est éventuellement désirable au plan des politiques ou de l'économie politique. En outre, l'indemnisation peut servir à consolider la réforme et à limiter la possibilité d'un retour en arrière.

Dans le passé, de nombreuses réformes ont prévu des compensations financières (certains exemples sont exposés dans la section 5 de ce document). La diversité des stratégies d'indemnisation adoptées, ainsi que des résultats obtenus, justifient que l'on examine cette question de plus près. On étudie ici les mesures d'indemnisation dans le contexte de la réforme des politiques agricoles et on les analyse sous l'angle de l'efficacité, de l'équité et de l'économie politique. Les objectifs sont les suivants:

- Donner une définition rationnelle de l'indemnisation, tout en clarifiant la distinction entre mesures d'ajustement et de dédommagement ;
- Faire ressortir les situations dans lesquelles une réparation financière peut se justifier pour compenser les pertes dues aux réformes ;
- Fixer des principes concernant le montant de l'indemnisation et ses rapports avec la valeur des actifs, les revenus, les objectifs de l'action publique et ceux d'équité sociale ;
- Donner des conseils d'ordre pratique sur les moyens de concevoir des mécanismes d'indemnisation qui soient bien calibrés, équitables et favorables au processus d'ajustement ainsi qu'aux réformes.

L'étude comprend cinq sections. La prochaine s'attache à définir l'indemnisation et les concepts qui y sont liés. La troisième traite les raisons qui motivent toute mesure d'indemnisation. La quatrième section est consacrée au montant des aides, à leurs modalités de versement et à leur rapport avec les réformes. La cinquième présente quelques exemples et la sixième donne les résultats de certains travaux analytiques sur les niveaux d'indemnisation, effectués au moyen du Modèle d'évaluation des politiques (MEP). La septième section expose les conclusions.

Définitions de l'indemnisation et des concepts en rapport

Toutes les définitions formulées dans cette note restent centrées sur les principaux thèmes que nous nous efforçons de traiter. Sachant que, dans les faits, il est rarement aisé de bien délimiter les problèmes et que chaque règle a son exception, les définitions employées ici visent la clarté d'exposition et l'utilité plutôt que l'exhaustivité. Le sujet traité est l'indemnisation dans le contexte spécifique de la réforme, qui se caractérise par une phase de transition et d'adaptation. D'où un certain nombre de concepts pertinents : indemnisation, politique d'ajustement et réinstrumentation sont tous des éléments éventuels du processus de réforme.

Les mesures d'indemnisation considérées dans cette étude assurent un transfert monétaire à une catégorie ciblée qui a subi un préjudice du fait d'une réforme de la politique économique. Le préjudice subi par cette catégorie peut prendre diverses formes : coût pour les travailleurs des perturbations économiques, dévalorisation de certains actifs à la suite d'un ajustement structurel ou réduction des transferts qui leur sont destinés. La mesure d'indemnisation peut être motivée par plusieurs facteurs différents et ses objectifs aller au-delà du simple dédommagement.

Dans l'idéal, les indemnités ne sont accordées que pour un laps de temps défini. La période de versement peut être liée à la durée de l'ajustement économique consécutif à la réforme, mais ce n'est pas une obligation. Quand l'indemnisation est si élevée qu'un versement unique serait trop onéreux, il arrive qu'elle soit étalée sur plusieurs années (on en a eu l'exemple avec les réformes américaines visant l'arachide ou le tabac). Que ce soit du point de vue théorique ou de celui des bénéficiaires, un paiement unique est préférable à une série de versements échelonnés. Toutefois, si le montant de l'indemnisation est considéré comme un revenu et si le taux marginal de l'impôt sur le revenu est élevé, il pourrait être plus avantageux pour les personnes indemnisées de pouvoir étaler les sommes perçues sur plusieurs années fiscales (car la valeur nette après impôt d'une série de paiements pourrait être supérieure). Il existe une différence essentielle entre l'indemnisation et la réinstrumentation (évoquée ci-dessous), à savoir l'existence d'une date bien définie de cessation des paiements.

Les politiques d'ajustement visent à agir sur le rythme et le degré d'adaptation de l'économie à la suite d'un choc. Dans le cas de l'agriculture, et quand le choc en question est une réforme de la politique en vigueur, les mesures prises consistent habituellement soit à aider les producteurs à se reconvertir ou à se diversifier, soit à augmenter le stock et la qualité du capital humain, matériel et social pour améliorer la viabilité et la compétitivité du secteur agricole. On peut citer certains exemples comme les mesures de retraite anticipée, les programmes de formation subventionnés ou les aides à l'investissement. Les mesures d'ajustement peuvent avoir un caractère compensatoire, si elles dédommagent une partie victime de la réforme, mais ce n'est pas leur but, et on peut considérer cet effet comme secondaire. Alors que l'indemnisation implique toujours un transfert monétaire, il n'en va pas nécessairement de même pour les mesures d'ajustement. La notion d'ajustement est plus dynamique que celle d'indemnisation car elle implique que les agriculteurs sont tenus de supporter des coûts et d'agir face à une nouvelle situation. Toutefois, lorsqu'on parle de percevoir une indemnité, il s'agit d'un concept plus passif – en l'occurrence, il est arrivé quelque chose au producteur et celui-ci reçoit un paiement en compensation dans lequel l'agriculteur n'est pas l'agent actif. Les mesures d'ajustement donnent des indications sur les actions que les décideurs publics souhaiteraient voir engager par les agents du secteur suite à la réforme (et qu'ils encouragent), alors que ce n'est pas le cas avec les mesures d'indemnisation.

La réinstrumentation est le remplacement d'un instrument d'action par un autre pour continuer à poursuivre un même objectif. Ce peut être, par exemple, la substitution d'un paiement compensatoire à un droit de douane, pour soutenir les prix à la production, ou d'une aide à l'hectare à un paiement compensatoire. On procède de la sorte quand l'instrument utilisé au départ n'est pas viable ou quand son emploi n'est pas souhaitable pour d'autres raisons, bien que l'État conserve le même objectif d'action. En pratique, la réinstrumentation comporte aussi des éléments d'indemnisation, notamment quand l'objectif poursuivi concerne les revenus agricoles. La politique de réinstrumentation peut s'apparenter à une politique d'indemnisation, ce qui les différencie étant principalement l'absence de date précise pour la cessation des paiements.

L'indemnisation peut contribuer à l'ajustement, si les transferts aident les producteurs à quitter le secteur ou sont investis de façon à améliorer la viabilité des exploitations ; mais ce n'est pas l'intention première. Comme on l'a précisé ici, un instrument unique pourrait difficilement permettre d'obtenir simultanément le « bon » montant d'aide à l'ajustement et le « bon » montant d'indemnisation. Si l'on recourt à un seul instrument, les producteurs seront soit trop ou pas assez indemnisés, soit trop ou pas assez aidés à s'adapter. Le problème de la confusion des motifs d'intervention de l'État et ses conséquences a été évoqué dans OCDE (2002) ; c'est une application du principe de Tinbergen, qui recommande « un instrument d'action pour chaque objectif ». Cela dit, les risques de doubles emplois entre mesures d'indemnisation et d'ajustement sont particulièrement élevés et leur élaboration devrait en tenir compte. Dans certains cas, la prise en compte des coûts de transaction de la mise en œuvre des politiques dans les considérations relatives à l'efficacité pourrait conduire à une meilleure réalisation du double objectif d'indemnisation de d'ajustement par un programme unique. Au moins, la mise au point d'une mesure d'indemnisation doit prendre en considération les effets sur les revenus d'éventuels programmes d'ajustement appliqués en même temps.

De nombreuses politiques ont cherché par le passé à traiter simultanément les questions d'indemnisation et d'ajustement. Cette approche peut se justifier lorsque les coûts de transaction engendrés par la conduite de deux programmes distincts sont supérieurs à la valeur du gain d'efficacité résultant de l'application de deux instruments distincts à ces objectifs différents, quoique liés. De plus, modifier le rythme de l'ajustement n'est pas une fin en soi ; le but ultime est d'améliorer le bien-être économique et le revenu des individus concernés, ce qui n'est pas très éloigné de l'objectif poursuivi par l'indemnisation. C'est la raison pour laquelle l'idée de recourir à une stratégie unique ne saurait être écartée. Il se peut

également qu'il soit politiquement avantageux de minimiser en pratique la distinction entre indemnisation et ajustement¹.

Toute modification d'un programme, d'une politique ou d'une institution peut être jugée comme une réforme de l'action publique. Quand on étudie la question de l'indemnisation faisant suite à des réformes de la politique économique, l'attention doit se concentrer sur celles qui portent sérieusement préjudice aux revenus ou aux patrimoines d'une catégorie particulière (dans le cadre d'un progrès du bien-être général). *Dans ce contexte, les réformes considérées peuvent être une diminution de toute forme d'aide budgétaire interne, toute réduction du soutien des prix, y compris dans le cadre d'un accord commercial qui réduit la protection aux frontières, ou toute nouvelle obligation réglementaire qui alourdit les charges des producteurs, en particulier quand elle se traduit par un gain public plutôt que privé*². On peut prendre comme exemple de ce type de changement réglementaire la mise en application du principe pollueur/payeur, alors qu'auparavant on pouvait polluer gratuitement. Cette définition englobe les réformes qui diminuent les aides aux producteurs ou augmentent leurs coûts. Il existe d'autres types de réformes qui ne sont pas susceptibles de poser des problèmes d'indemnisation ; elles n'entrent donc pas dans le champ de cette étude.

Il y a différentes stratégies de réforme possibles (tableau 1). Réformer par étapes et sans indemniser réduit progressivement les interventions publiques, de façon assez marquée pour que cela soit avantageux, mais avec assez de lenteur pour éviter les oppositions (extinction progressive). Quand la réforme s'accompagne d'une indemnisation, on met généralement fin à l'ancienne politique et on la remplace par une série de versements monétaires. Quand ils sont accordés sans limitation de durée on parle de réinstrumentation. Une réforme rapide consiste à supprimer complètement une politique sans ménager une période transitoire ; elle peut s'accompagner du paiement immédiat d'une indemnité ou ne pas en prévoir (interruption).

Tableau 1. Différentes stratégies possibles de réforme

Indemnisation ?	Durée d'application	
	Longue	Courte
Oui	Versement progressif	Versement immédiat
Non	Extinction progressive	Interruption

Source : adapté de Orden et Díaz-Bonilla (2004).

1. Il ne fait aucune doute que dans cette étude, on s'efforce plus de séparer les concepts d'indemnisation et d'adaptation que ce qui semble apparaître dans les discours publics et peut-être dans l'esprit des décideurs de l'action publique. Au plan rhétorique, le terme d'adaptation pourrait être préféré lorsqu'on considère le maintien des producteurs dans le secteur, alors que le terme d'indemnisation est considéré dans le cas où on les encouragerait leur départ. Le terme d'adaptation pourrait également être employé pour relier le paiement à une prestation sociale plutôt qu'à un simple versement de transfert.
2. Il est possible que les réglementations relatives aux pratiques entraînant une érosion des sols présentent surtout des avantages d'ordre privé, qui bénéficient au propriétaire foncier ; leurs incidences sur l'indemnisation diffèrent donc de celles qui visent à diminuer les externalités ou à augmenter les avantages de nature publique, telles que les règles concernant l'environnement.

Base ou justification de l'indemnisation

Le fait de réformer une politique existante ne suffit pas à justifier des mesures d'indemnisation. Les économies modernes ne cessent d'évoluer sous l'effet du progrès technique et d'autres facteurs externes, ce qui profite à certaines catégories et en met d'autres en difficulté. Il n'est ni possible, ni souhaitable de dédommager tous les membres de la société des effets négatifs de l'évolution économique. L'un des principaux risques que fait courir l'indemnisation est d'obscurcir ou d'occulter complètement les signaux du marché qui conduisent à une hausse de l'efficacité et de la productivité ; la croissance à long terme et la viabilité d'un secteur sont alors compromises.

Pourtant, l'indemnisation constitue parfois un bon choix. Les raisons qui la justifient peuvent ressortir de l'économie politique, des choix et préférences sociaux ou encore d'obligations juridiques. Il ne sert à rien d'essayer de déterminer lequel de ces facteurs est préférable car les décideurs publics n'ont guère de choix en la matière. Ce qui importe, en revanche, c'est de savoir comment on répond à ces préoccupations. Au demeurant, il est rarement facile de distinguer un motif unique pour une politique donnée, dans la mesure où les justifications sont inextricablement mêlées, au moins sur le plan du discours. Naturellement, les différences de motifs et d'objectifs déterminent une multiplicité de démarches, afin d'arriver au résultat recherché. Pour se prononcer utilement sur le choix de recourir à une politique d'indemnisation (son opportunité, ses modalités et les montants en cause), il faut commencer par comprendre son objectif et sa finalité.

Le choix social

L'expression des préférences de la population est le fondement des décisions gouvernementales dans les systèmes démocratiques. Dire que les préférences en matière sociale peuvent être à la base des politiques d'indemnisation n'est donc pas matière à controverse. Il convient de rappeler que les justifications des mesures compensatoires proposées à la suite d'une réforme peuvent être identiques à tout autre type de transfert dans n'importe quelle circonstance. C'est pourquoi les principes de bonne politique fixés par l'OCDE s'appliquent aussi bien au cas de l'indemnisation qu'à toute autre mesure. Conformément à ces principes, une politique judicieuse sera ciblée de façon à atteindre un objectif explicite et ne dépassera pas l'envergure nécessaire à sa réalisation. On examinera, dans les développements qui suivent, comment ces principes peuvent s'appliquer à des exemples ponctuels de politique d'indemnisation.

Quand il existe un dispositif de redistribution des ressources au profit des producteurs agricoles, le réformer pose un problème d'indemnisation dans l'hypothèse où la préférence sociale expliquant ce transfert perdure. Des préférences peuvent s'exprimer en faveur d'une certaine hiérarchie des revenus entre différents types d'agriculteurs ainsi qu'entre cette catégorie professionnelle et les consommateurs ou les contribuables. Dans ce cas, l'indemnisation est conçue comme un transfert permettant d'aligner la répartition effective des revenus sur celle que l'on préfère, quelle que soit cette dernière³.

La théorie des choix sociaux formalise l'étude des préférences sociales, considérées comme des règles de répartition qui suivent un ensemble de principes fondamentaux. La plus célèbre est la règle de Rawls, selon laquelle le revenu des membres les plus défavorisés de la société doit être maximisé (Rawls, 1971). Les versions plus sophistiquées admettent l'existence d'un problème de « resquillage » (*free riding*), quand le revenu cesse d'être lié au travail, et se préoccupent aussi de l'aspect justice. On répond à ces soucis en s'assurant que le revenu continue à dépendre au moins partiellement de l'effort individuel, l'indemnisation

3. Il est concevable que l'intention initiale de la réforme soit de corriger la répartition entre producteurs, d'une part, consommateurs et contribuables, d'autre part, si l'on a l'impression que le dispositif existant donne des résultats inéquitables.

étant réservée aux situations face auxquelles l'individu est impuissant (Roemer, 1993 ; Fleurbaey, 1995 ; Bossert et Fleurbaey, 1996 ; Fleurbaey et Maniquet, 1996 ; Devooght, 2004 ; Schokkaert et Devooght, 2003). Ces conceptions accordent sans doute plus d'importance à la notion de justice qu'au resquillage, mais il s'est avéré pour le moins difficile de s'accorder sur le sens de cette notion de justice (Cappelen et Tungodden, 2004).

L'idée générale consiste à distinguer, dans la situation particulière d'une personne, ce dont elle est responsable et ce dont elle n'a pas la maîtrise. On peut éventuellement indemniser la malchance, mais pas la paresse. La division des caractéristiques individuelles est basée sur des questions de contrôle et d'identité. Chaque personne est considérée comme responsable de ce qu'elle peut maîtriser ou des conséquences de la conscience qu'elle a de son identité propre. Ces théories relèvent de choix sociaux individuels qui ne s'appliquent pas facilement à des groupes sociaux.

Résumé

- Les mesures d'indemnisation qui se réfèrent aux choix ou préférences de nature sociale doivent être considérées comme des actions « normales » de l'État, auxquelles s'appliquent les recommandations antérieures de l'OCDE sur les politiques publiques.
- En matière de répartition des revenus, la justice n'équivaut pas à l'équité. Une répartition juste tient compte du mérite et de la responsabilité, plutôt que de chercher seulement à égaliser les revenus.
- Par définition, ce sont les préférences sociales qui déterminent la répartition optimale des revenus et donc les politiques d'indemnisation – il appartient à la population de décider si l'objectif général poursuivi est la « justice », l'« égalité » ou autre chose.

L'obligation pour l'État d'accorder un dédommagement

Les pouvoirs publics disposent d'une grande latitude pour prendre ou abroger des mesures conférant des avantages ou imposant des charges à différentes catégories, notamment le paiement de transferts ou l'application de règles. La seule véritable contrainte qui pèse sur les choix publics est le respect des règles de droit et de la constitution du pays. Il est facile d'exagérer l'importance et les effets de ce type de restrictions. En fait, elles s'appliquent quasi exclusivement aux mesures réglementaires, sans d'ailleurs empêcher le gouvernement de décider et de modifier de telles mesures ; elles n'intéresseraient qu'un sous-ensemble des personnes visées par une décision réglementaire⁴. En définitive, les modalités de toute forme d'indemnisation entrant dans cette rubrique échappent largement au contrôle des pouvoirs publics, ce qui fait planer le doute sur la possibilité d'une politique d'indemnisation « optimale ».

C'est peut-être aux États-unis que la notion de « quasi-expropriation » (« *taking* ») exercée par l'État, c'est-à-dire une diminution des valeurs patrimoniales résultant d'une action de la puissance publique est la plus élaborée, puisqu'elle a un fondement constitutionnel ; mais elle n'est pas propre à ce pays (Kim et Kim, 2002). Elle s'applique surtout lorsqu'une réglementation officielle limite les usages autorisés des sols et réduit du même coup leur valeur⁵. C'est l'expression d'une conception des droits de propriété qui les considère comme une somme d'utilisations ou de caractéristiques possibles, dont chacune contribue à la valeur finale d'une parcelle.

4. En fait, l'obligation de conformité à la constitution limite effectivement les choix de politique dans une certaine mesure ; mais ce sujet dépasse le cadre de cette étude, qui s'intéresse à l'obligation légale de dédommager et non au problème général des contraintes juridiques sur les politiques publiques.

5. La référence jurisprudentielle est l'affaire *Lucas contre Caroline du sud*, commentée par Halper (1998).

Prenons l'exemple d'une réforme qui empêche un agriculteur de cultiver certaines plantes sur des terres situées en bordure de voies d'eau. Dans la mesure où on élimine une possibilité d'usage de la propriété foncière, sa valeur s'en trouve diminuée. C'est cette modification des valeurs foncières qui permet d'exciper d'une « quasi-expropriation ». Pour en prouver l'existence, le propriétaire doit au minimum démontrer que la modification des dispositions réglementaires va à l'encontre de ses « anticipations raisonnables, matérialisées par des investissements » ; en pratique, il est difficile d'en apporter la preuve (Runge, 1992).

Il est fréquent que l'on se sente obligé de proposer des dédommagements à des catégories qui pâtissent d'une réforme. Cette réaction peut être de l'ordre du devoir moral (rapport Curry, 2002) ou découler de la conviction que l'indemnisation favorisera l'efficacité (Eucken, 1975). Mais ni dans un cas, ni dans l'autre le processus de prise de décision des pouvoirs publics ne subit une véritable contrainte externe. C'est plutôt une contrainte auto-imposée visant à faire ce qui est « juste » qui s'exerce. Cette idée sera approfondie dans la prochaine section, qui traite l'économie politique de l'indemnisation et des réformes.

Les exemples de gouvernements obligés d'indemniser à la suite d'une réforme sont rares et ne concernent généralement qu'un assez petit nombre de personnes. Dès lors, pourquoi importent-ils ? La réponse est qu'ils majorent le coût potentiel d'une réforme et l'exposent à des aléas. On pourrait adopter une démarche proactive à l'égard de ces risques : elle consisterait à clarifier la répartition des droits de propriété des terres agricoles pour que l'État et les parties prenantes connaissent leurs prérogatives et leurs responsabilités après l'adoption d'une réforme.

Résumé

- La pertinence du concept de « quasi-expropriation » de l'État sur les valeurs patrimoniales et de l'indemnisation est propre à chaque pays, puisqu'elle dépend de la législation nationale en vigueur.
- Le critère essentiel pour déterminer l'existence d'une quasi-expropriation est celui de l'existence « d'anticipations raisonnables, matérialisées par des investissements ». Si l'action des pouvoirs publics remet en cause ces anticipations, cela peut éventuellement justifier une demande d'indemnité.
- Dans de telles hypothèses, la décision d'indemniser, suite à une baisse de valeur du patrimoine, devra être prise par l'institution judiciaire plutôt que par l'autorité politique ; elle échappera donc, en temps normal, au domaine de décision du gouvernement.
- Toutefois, il est loisible aux gouvernants d'agir pro activement pour préciser le régime des droits de propriété et réduire ainsi l'incertitude sur le coût des réformes.

L'économie politique

Cette section met en exergue deux idées fortes. En premier lieu, on suppose que les décisions prises ont pour but de maximiser le bien-être social sous réserve des contraintes économiques et politiques. En deuxième lieu, on présume que les groupes de pression sont en mesure d'influencer les réformes des politiques publiques et la répartition des avantages. En se concentrant sur ces idées, on peut rester dans un domaine où la question d'une politique optimale, dans une perspective de bien-être économique, continue à prédominer et où les facteurs d'économie politique jouent sur le choix d'une stratégie optimale sans l'invalider.

Prenons l'exemple simple d'un groupe de pression qui est en mesure de mettre son veto à toute réforme et donc de préserver le statu quo. Si l'on veut entreprendre un changement favorable au bien-être social, il ne doit pas porter atteinte aux intérêts de ce groupe, de crainte qu'elle n'exerce son pouvoir de blocage⁶. Dans cette hypothèse, une mesure permettant une amélioration potentielle au sens de Pareto doit être modifiée pour aboutir à une amélioration effective. En d'autres termes, la maximisation du bien-être est subordonnée à une contrainte : il ne faut pas que le groupe de pression bloque la réforme. Un moyen évident d'y parvenir est de proposer un transfert financier qui dédommage le groupe de pression d'éventuelles pertes de bien-être. C'est faisable à chaque fois que les gains nets de bien-être ne sont pas totalement absorbés par les pertes sèches ou par d'autres coûts résultant du transfert.

On trouve dans cet exemple les composantes essentielles de l'indemnisation pragmatique. Pour profiter des avantages d'une réforme, il faut dédommager ceux qu'elle pénalise (et qui ont un certain poids). En l'absence d'indemnisation, la réforme sera bloquée et ses avantages éventuels seront sacrifiés. Dans le cadre d'un modèle plus général d'interactions des groupes de pression, on peut estimer qu'une réforme économique présente un ensemble d'avantages pour lesquels les différents groupes catégoriels se font concurrence (*cf.* par exemple, Becker, 1983).

En résumé, les compensations accordées à la suite d'une réforme représentent peut-être l'équilibre qui découle d'un processus politique dans lequel les groupes de pression, notamment les producteurs agricoles et les intérêts qui leur sont liés, exercent des pressions politiques pour obtenir un traitement favorable. En particulier, l'existence d'un soutien en faveur du statu quo va dans le sens d'une indemnisation pour deux raisons: tout d'abord, elle indique que la catégorie subventionnée jouit d'un certain pouvoir ; ensuite, les pertes sèches créées par l'indemnisation sont inférieures à celles d'autres options de politique, en raison des investissements spécifiques au secteur et aussi parce que les institutions administratives octroyant les aides existent déjà⁷.

L'influence de l'histoire

Selon les auteurs du rapport Curry, publié en 2002 au Royaume-Uni, la production sera de plus en plus régie par les mécanismes de marché sous l'effet de la réforme des politiques agricoles. Ils font observer que, « *pour un secteur protégé par l'État au cours des cinquante dernières années, le défi sera difficile à relever* » et ajoutent plus loin que « *l'État soutient l'agriculture depuis un demi-siècle ; il a un devoir moral de l'aider au moment où elle se transforme et rompt avec les subventions* » (Rapport de la commission de politique économique sur l'avenir de l'agriculture et de l'alimentation, 2002).

Aux yeux des auteurs du rapport Curry, les politiques antérieures ayant contribué à façonner le cadre économique dans lequel les producteurs opèrent, elles créent une certaine responsabilité quand les réformes modifient ce cadre. L'argument est peut-être particulièrement valable lorsque l'investissement privé a été subventionné ou encouragé. Les auteurs du rapport évoquent un « *devoir moral* » ; mais, que la motivation soit de cette nature ou qu'il s'agisse simplement de décisions politiques inévitables, on a le sentiment que le dispositif antérieur influe sur les orientations du moment en limitant les choix raisonnables en matière d'action publique.

6. En fait, ce groupe de pression peut, selon le pouvoir relatif dont il dispose, exiger de bénéficier de façon disproportionnée de la réforme et non se satisfaire d'être simplement épargné. La puissance politique d'un groupe peut provenir de sa capacité à drainer les sympathies, de sa volonté d'apporter son concours au plan politique, de tout autre facteur ou encore de plusieurs d'entre eux à la fois. Les raisons profondes de leur influence ne concernent pas directement cette analyse, même si les groupes préfèrent manifestement acquérir une influence grâce au soutien public.

7. Les investissements propres à un secteur réduisent à court terme l'élasticité de l'offre. La réaction relativement inélastique de l'offre diminue les pertes sèches pour une intervention donnée de l'État.

En Allemagne, Eucken (1975) postule qu'il existe un certain nombre de principes de « bonne » politique économique, parmi lesquels la constance (« *Konstanz der Wirtschaftspolitik* »). Selon ce principe, il ne faut modifier ni trop souvent, ni trop brutalement la politique économique, afin de sécuriser suffisamment les investisseurs ; faute de quoi la répartition des ressources ne sera pas optimale. D'autres auteurs ont déduit du principe de constance énoncé par Eucken l'idée suivante: si un changement brutal de politique se produit effectivement, sans que les intéressés (notamment les investisseurs) aient pu le prévoir, ils ont en quelque sorte un « droit » à indemnisation et cela pour deux raisons: d'abord, chacun d'entre eux était bien fondé à supposer que le principe de « *Konstanz der Wirtschaftspolitik* » serait respecté ; ensuite, l'ensemble de l'économie doit garder l'assurance que l'évolution de la politique ne réserve pas de surprises et peut ainsi prendre des décisions d'investissement appropriées.

Quand une entreprise n'est pas en mesure de recouvrer le coût de ses investissements à cause d'une réforme de la politique économique, on qualifie ce coût d'« échoué »⁸ (Brennan et Boyd, 1996 ; Kolbe et Tye, 1996). On fait rarement valoir des arguments d'efficacité à l'appui d'une indemnisation, car les « coûts échoués » sont aussi des « coûts irrécouvrables » qui ne devraient pas influencer sur les décisions marginales. Dans une perspective économique, on retiendrait, pour compenser ces coûts, le montant d'indemnisation qui maximise pour toutes les parties (y compris les contribuables) la valeur totale anticipée des rendements. Cette méthode, neutre sur le plan de l'équité et de la répartition, donne une base utilitaire à l'évaluation du dédommagement nécessaire (on trouvera une analyse en rapport dans Arrow, 1971). L'indemnisation des coûts échoués pose des problèmes compliqués comme l'aléa de moralité, les comportements stratégiques et le risque d'indemniser des investissements qui résultent simplement de décisions erronées (Brennan et Boyd, 1996). En outre, les parties ayant subi un préjudice ont peut-être déjà été dédommagées, soit en percevant un taux de rendement supérieur aux taux de marché des années antérieures, soit du fait d'erreurs ou de défauts de conception du programme qui leur permettent de bénéficier de rentes excessives (Kolbe et Tye, 1996).

Résumé

- Les gouvernements désireux d'améliorer le bien-être de la société par une réforme risquent de devoir indemniser les catégories négativement affectées qui ont suffisamment de poids pour les exiger.
- Dans l'hypothèse précitée, le montant de l'indemnisation dépend plus de l'influence du groupe de pression que de l'importance du préjudice causé, de sorte qu'une sur ou sous-indemnisation peut s'avérer une politique optimale.
- La politique en vigueur a une incidence sur les mesures d'indemnisation par le biais de la dépendance à l'égard des antécédents – les pouvoirs publics peuvent s'estimer tenus d'offrir réparation par suite de réformes changeant le contexte économique qu'ils avaient contribué à créer.
- Il arrive que le coût des investissements effectués en l'attente du maintien de certaines mesures ne soit plus recouvrable quand elles sont modifiées. On parle alors de « coûts échoués ».

8. Comme les coûts en question s'appliquent à des investissements historiques, les « coûts échoués » peuvent aussi être appelés « actifs échoués ».

Conception et application de l'indemnisation

Dans la section précédente, on a envisagé certains des motifs ou objectifs justifiant d'offrir des mesures compensatoires après la mise en œuvre d'une réforme. Il est important d'établir ces distinctions dans la mesure où la différenciation des objectifs appelle celle des politiques ; il n'existe pas un seul « bon » moyen de donner réparation. Les indemnisations accordées dans le but de corriger une perte de revenus, la dévalorisation d'actifs ou les charges résultant d'une réforme sont des transferts sociaux comme les autres et devraient se conformer, la plupart du temps, aux principes directeurs exposés dans le document intitulé *Politiques agricoles des pays de l'OCDE : un programme de réforme constructif* (OCDE, 2002). Il conviendrait donc que l'indemnisation soit directement ciblée sur les catégories pénalisées, adaptée aux objectifs de la politique poursuivie, temporaire et efficace en termes de coûts. On donnera quelques précisions ci-dessous.

Il a été démontré qu'une réforme pouvait se traduire par un gain net de bien-être, même après prise en compte des coûts d'indemnisation ; et cela notamment dans le cas de la libéralisation des échanges (réduction du soutien des prix de marché). Dixit et Norman montrent que l'on peut répartir les gains tirés des échanges à la manière des améliorations de Pareto, en recourant à des transferts forfaitaires (Dixit et Norman, 1980), à des taxes sur les produits ou à des subventions (Dixit et Norman, 1986). En outre, Feenstra et Lewis (1991) soulignent qu'une aide à l'ajustement peut contribuer à conserver les améliorations de Pareto quand on offre une indemnisation. Lawrence et Litan (1986) concluent que les « libres échangistes pragmatiques » devraient se prononcer en faveur d'aides liées aux échanges si elles concourent à faire reculer le protectionnisme. Cependant, les comportements stratégiques de ceux qui anticipent le versement d'indemnités risquent de saboter ces progrès par le biais d'un sous-investissement délibéré (Willmann, 2002) ou de leurs choix électoraux (Davidson, Matusz et Nelson, 2004).

Au-delà de l'opportunité des indemnisations et de leur capacité à préserver un gain net de bien-être, de nombreuses questions se posent sur les modalités détaillées de tout dispositif de cette nature (encadré 1). La réponse à certaines de ces questions sera bien facilitée par la formulation d'objectifs clairs, alors que d'autres relèvent davantage de l'identification des meilleures pratiques. Pour ces dernières, les études de cas évoquées dans la cinquième section peuvent donner quelques indications.

Encadré 1. Éléments entrant dans la conception d'un programme d'indemnisation

Quand on met au point un dispositif d'indemnisation, il faut commencer par répondre à une série de questions fondamentales. La manière de le faire dépend des objectifs spécifiques de l'indemnisation.

1. *Degré d'indemnisation.* Quel doit être son montant ? Doit-il correspondre à un préjudice mesuré ou à ce que représenterait la poursuite du dispositif réformé et, en ce cas, pendant combien d'années ? Dans quelle mesure les dispositifs d'ajustement ou la politique sociale générale en vigueur assurent-ils une compensation, et une éventuelle indemnisation doit-elle être modulée en conséquence ?
2. *Répartition de l'indemnisation.* Convient-il d'indemniser également toutes les parties pénalisées ou prévoir un élément de redistribution ? Faut-il plafonner les indemnités par personne ou par exploitation ? Ceux qui quittent le secteur doivent-ils être traités différemment de ceux qui y restent ?
3. *Durée de l'indemnisation.* Doit-elle être constituée d'un versement forfaitaire, d'un montant fixe perçu pendant une certaine période ou d'une prestation dégressive ? Doit-elle prendre la forme de versements en numéraire, en titres ou en d'autres actifs ?
4. *Portée de l'indemnisation.* En sus des agriculteurs, doit-elle bénéficier aux propriétaires fonciers, aux ouvriers agricoles ou aux industries situées en amont et en aval ? Des personnes qui n'étaient pas censées bénéficier des politiques antérieures doivent-elles avoir droit à une indemnisation ? Les agriculteurs récemment installés doivent-ils être traités différemment de ceux qui opéraient depuis plus longtemps dans le cadre du dispositif réformé ?
5. *Base de calcul des droits à indemnisation.* Les indemnités doivent-elles être calculées par exploitation, par hectare, par personne ou sur une autre base ? Le calcul des droits doit-il dépendre d'un préjudice constaté ou attendu ? Doit-il être effectué sur un plan individuel, régional ou national ?

Le versement d'indemnités pour affaiblir l'opposition aux réformes

Il est concevable que des catégories désavantagées par la réforme aient un poids suffisant pour la bloquer ou la modifier. L'octroi de compensations peut s'avérer indispensable pour surmonter leur opposition et permettre à la réforme de s'accomplir. A cet égard, on peut considérer qu'il permet la réforme. On compare l'ensemble des gains de bien-être découlant de cette dernière au coût de dédommagement des catégories pénalisées, mais influentes ; l'indemnisation est accordée et la réforme entreprise lorsque les gains nets de bien-être restent positifs. On peut y voir l'obligation de transformer une amélioration potentielle au sens de Pareto en une amélioration effective, bien que le montant de l'indemnisation offerte dépende de l'influence politique et que la stratégie optimale corresponde donc éventuellement à une surindemnisation ou à une sous-indemnisation.

Les coûts d'indemnisation comprennent non seulement les pertes dues aux distorsions du marché (induites notamment par la fiscalité liée au financement de tout paiement), mais aussi la charge des financements publics quand les marges d'action budgétaires sont vraiment réduites. En d'autres termes, si les possibilités de relever les impôts sont limitées, les fonds publics deviennent plus rares que les fonds privés et leur coût plus élevé. Dans certains cas, on a résolu le problème du coût de l'argent public en recourant à des redevances sectorielles pour financer les mesures de compensation. Ainsi, aux États-Unis, le programme concernant le tabac a été financé par des prélèvements sur les fabricants de cigarettes et non par le budget général. En l'absence d'expérience antérieure de taxes sectorielles, le coût élevé de ce dispositif aurait sans doute empêché son adoption par le législateur (Orden et Díaz-Bonilla, 2004). Une autre illustration est fournie par le secteur laitier en Australie, où une taxe payée par le consommateur a financé les indemnités. Ces mesures sectorielles créent des distorsions, tout en compromettant les objectifs et les avantages de la réforme ; elles devraient donc avoir un caractère temporaire.

Selon le modèle d'économie politique, l'indemnisation est un coût nécessaire pour faire passer des réformes favorables au bien-être. Foster et Rausser (1991) examinent comment elle permet d'obtenir un consentement politique au moindre coût. Plus précisément, on peut en diminuer le montant si ses modalités sont de nature à réduire l'influence d'une catégorie particulière. Quand l'indemnisation est réservée à une sous-catégorie d'un groupe d'intérêt, cela affaiblit l'homogénéité de celui-ci et peut le faire complètement éclater ou augmenter ses coûts de coordination. On pourrait, par exemple, diminuer les dépenses en recourant à des aides forfaitaires, ciblées sur les petites exploitations. Cela permettrait non seulement d'entamer la cohésion des organisations agricoles, mais aussi de réduire le soutien de l'opinion publique, qui découle, au moins en partie, de l'image de la petite ferme familiale. L'octroi d'indemnités ciblées revient à enfoncer un « coin » entre diverses sous-catégories.

Parmi les facteurs qui renforcent le poids politique des groupes de pression figurent le nombre de leurs membres ainsi que leur capacité à susciter la sympathie de la population et à surmonter le problème du « resquillage ». Les groupes peu nombreux, homogènes et bien vus du public sont généralement les plus influents en raison de leurs moindres coûts d'organisation et de contrôle. On peut considérer que l'agriculture dispose d'un avantage dans tous ces domaines. Les exploitants sont relativement peu nombreux et ne se livrent pas à une concurrence intrasectorielle qui ferait obstacle à la coordination. En effet, à l'opposé de la plupart des autres industries, les agriculteurs ont depuis longtemps l'expérience de l'organisation et de la coopération dans le but d'améliorer les technologies de production et de commercialisation. Cette expérience leur a donné des bases solides pour coopérer et s'organiser. De plus, ils sont très appréciés par leurs concitoyens. Un sondage Gallup effectué en 2005 a placé l'agriculture en troisième position des secteurs les mieux considérés, immédiatement après la restauration et l'informatique (*The Economist*, 2005).

Les expériences passées de mesures de compensation liées à des réformes économiques laissent penser que l'excès d'indemnisation est monnaie courante. Ainsi, les versements au profit des producteurs

américains de tabac et d'arachides correspondent à la valeur de 15 ans du revenu procuré par la cession de quotas, alors même que la valeur de ces quotas avait baissé jusqu'au moment de la réforme (Orden et Díaz-Bonilla, 2005).

Becker (1983) démontre que l'existence de pertes dues aux distorsions aux contribuables donne un avantage intrinsèque sur les catégories subventionnées. Ces pertes représentent la différence entre ce que perçoivent les bénéficiaires et le coût supporté par les contribuables. Quand elle est importante, les contribuables sont plus incités à faire pression que les bénéficiaires de subventions, par dollar de transfert. Bien que de nombreux programmes, dont l'aide à l'agriculture, paraissent très coûteux, ce résultat signifie qu'ils sont bon marché par rapport à d'autres programmes trop onéreux pour être lancés, sachant que le terme « bon marché » se réfère aux pertes dues aux distorsions et non aux impôts ou aux subventions. Certains groupes de pression parviennent à surmonter leur désavantage intrinsèque grâce à leur importance, à leur efficacité ou à d'autres facteurs. Becker conclut que l'interaction du coût des distorsions et de l'efficacité des pressions aboutit à une sorte de « tyrannie du statu quo » :

« Toutefois, cette tyrannie du statu quo n'est pas identique au laisser-faire, puisque le monde politique est prêt à protéger le statu quo des nombreux chocs et changements qui surviennent dans le secteur privé. Supposons qu'une industrie (la construction automobile) verse des salaires dépassant ce que son personnel percevrait ailleurs (parce qu'elle a investi dans un capital propre à ce secteur), jusqu'au moment où une concurrence inattendue des importations (japonaises) fasse passer les salaires d'équilibre de cette industrie en dessous des niveaux pratiqués ailleurs. En absence d'une aide publique, les travailleurs de ce secteur le quitteraient et subiraient une forte réduction de leur rémunération... Ils seront peut-être en mesure d'exercer une influence et de gagner un soutien politique, parce que les distorsions qui s'ensuivront sont bon marché relativement à celles causées par d'autres programmes.

Selon une maxime économique bien connue, « les coûts irrécouvrables sont irrécouvrables, »... En l'absence d'aides publiques, même l'existence d'importants investissements en capital spécifiquement sectoriel ne dissuaderait pas les agents économiques de sortir d'un secteur, si les importations réduisaient les rémunérations à des niveaux inférieurs à ce qui est offert ailleurs. Mais, dans la sphère politique, « les coûts irrécouvrables ne le sont pas », car les investissements en capital humain ou physique spécifiques à une entreprise, une industrie ou une région réduisent l'élasticité à court terme de l'offre ; de plus, le coût des « distorsions » est inférieur quand l'offre (et la demande) sont moins élastiques. Le soutien accordé récemment par les autorités politiques à Chrysler a mécontenté beaucoup de gens, en raison des salaires élevés que percevaient les travailleurs de cette entreprise. Selon mon analyse, et indépendamment du mécontentement, c'est peut-être précisément pour cette raison que l'on a aidé Chrysler » (Becker, 1983).

Résumé

- Les mesures d'indemnisation prises à la suite d'un changement de politique devraient se conformer aux principes généraux de réforme énoncés dans le document intitulé *Politiques agricoles des pays de l'OCDE : un programme de réforme constructif* (OCDE, 2002).
- Quand les préoccupations d'économie politique dominent, l'indemnisation est le moyen d'obtenir les avantages d'une réforme. Il faut en minimiser le coût pour conserver un gain net de bien-être maximum.

- Tant l'excès que l'insuffisance d'indemnisation peuvent s'avérer des stratégies optimales pour surmonter les oppositions à une réforme de la politique économique. Le poids relatif des groupes de pression est l'élément déterminant.
- On peut réduire le coût de l'indemnisation en la ciblant de manière à limiter l'influence de groupes spécifiques.
- Le statu quo sera probablement défendu, car certains facteurs ont pour effet d'abaisser le coût des distorsions résultant de ce comportement.

Le versement d'indemnités pour atténuer les incidences négatives des réformes

L'indemnisation motivée par des préférences en matière de répartition cherche à amortir les incidences défavorables d'une réforme sur des catégories ou des personnes spécifiques, ou encore sur une même personne au fil du temps. Elle doit donc être fonction d'une évaluation réaliste des niveaux et des écarts de revenus, sachant qu'il lui faut réduire ces derniers pour ne pas manquer son objectif. L'appréciation exacte des incidences de la réforme et du versement des indemnités est partie intégrante de cet objectif. Il est essentiel d'éviter d'indemniser trop ou pas assez, la justesse du dédommagement augmentant directement l'efficacité de la politique⁹.

La réforme donne l'occasion d'affiner les effets de la politique agricole sur la répartition des revenus. Si, en particulier, le dispositif que l'on modifie est mal ciblé ou appliqué sans transparence, ses conséquences peuvent différer des intentions de départ comme des préférences et des orientations sociales actuelles. Une indemnisation qui ne fait que reproduire les avantages prévus par la politique réformée risque de gaspiller la possibilité de tirer les leçons des conséquences réelles de celle-ci et de se rapprocher des résultats recherchés en modifiant la répartition des aides. Ainsi, le plafonnement des indemnités par exploitation et d'autres formes de « régressivité » ont pour but d'améliorer la structure des aides, alors que les dispositifs antérieurs étaient considérés comme avantageant excessivement les grandes exploitations. On peut y voir soit le remaniement d'un programme improprement ciblé, soit une adaptation à l'évolution des priorités en matière sociale. En effet, lorsque la réforme est motivée par l'*inefficacité* de l'action publique, il est manifestement souhaitable d'introduire des mesures d'ajustement, telles que des indemnités dégressives.

Les exemples passés de mesures d'indemnisation ont montré la difficulté d'estimer à l'avance les répercussions d'une réforme, l'une des nombreuses raisons étant l'imprévisibilité inhérente à la dynamique du marché. Une démarche a posteriori, consistant à observer les retombées et à les évaluer avant le versement d'indemnités, a de meilleures chances de succès. Malheureusement, cette solution de rechange à une indemnisation rapide risque de ne pouvoir être mise en œuvre pour de nombreuses raisons liées à la gestion politique des réformes, à la nécessaire acceptabilité des réformes, aux contingences des cycles budgétaires d'un État ou des négociations entre États (exemple de l'Union européenne). Ceci explique pourquoi, cette solution est si rarement employée en pratique. Une autre solution possible est d'échelonner l'indemnisation ; on verse d'abord un acompte et un deuxième paiement est effectué quand on a davantage d'informations sur les dommages subis. Le calcul a posteriori est également habituel si l'indemnisation est une obligation légale, puisqu'il faut démontrer l'existence d'un préjudice avant de pouvoir obtenir dédommagement.

9. Cette situation diffère du recours à l'indemnisation comme instrument pour faire passer une réforme: l'objectif des pouvoirs publics est alors de minimiser le coût des aides et une sur ou une sous-indemnisation peut s'avérer optimale.

Lorsqu'elles sont associées à une réforme dont on attend un meilleur fonctionnement du marché, les mesures compensatoires ne doivent pas annuler l'effet espéré. Une indemnisation qui se contente d'atténuer les retombées défavorables ralentira ou empêchera complètement les ajustements sectoriels permettant d'obtenir une efficacité accrue et les gains sociaux nets qui motivent la réforme. Par leur nature, les réformes modifient le statu quo. Chercher à préserver le statu quo en accompagnant la réforme d'une politique d'indemnisation ne fait qu'accroître sa complexité et son coût sans aucune garantie de résultat. Le problème ne se pose pas dans les mêmes termes en cas de réinstrumentation, puisqu'une politique peut en remplacer une autre tout en maintenant un objectif d'action (concernant le revenu agricole, par exemple).

Des politiques efficaces limitent les pertes dues aux distorsions en faussant le moins possible les mécanismes du marché: les transferts forfaitaires viennent naturellement à l'esprit. Elles font aussi en sorte que l'ajustement consécutif à la réforme ne soit pas gêné par des distorsions sur les marchés d'intrants ou de produits. Pour réussir, il faut enfin qu'une politique soit bien ciblée. En d'autres termes, elle doit distinguer et indemniser les catégories visées, sachant que d'autres ont intérêt à essayer de bénéficier des mêmes aides. Ainsi, sur des marchés du travail dynamiques, il existe toujours un certain volant de main-d'œuvre qui passe d'un secteur à l'autre. Le ciblage d'une mesure d'indemnisation consiste à distinguer les personnes que la réforme oblige à changer d'activité de celles qui le font dans le cadre du fonctionnement normal du marché du travail.

Trois catégories sont le plus susceptibles d'être dédommagées à la suite d'une réforme de la politique agricole. Il s'agit des exploitants agricoles, dont la réforme réduit les revenus, des propriétaires fonciers, dont le patrimoine se trouve de ce fait dévalorisé, et des ouvriers agricoles, qui subissent le même préjudice ainsi que les frais occasionnés par la perte de l'emploi.

Le revenu agricole étant souvent un objectif de la politique agricole, il sera probablement modifié par une réforme. Toutefois, l'efficacité des transferts (c'est-à-dire la proportion des aides qui se retrouvent dans le revenu agricole) varie et n'est jamais parfaite ; les variations à la base de revenu imputables à une réforme seront donc inférieures à la variation des dépenses du programme d'un niveau variable selon l'efficacité de transfert de la politique réformée. Il faut en tenir compte pour déterminer le montant d'indemnisation approprié. Des travaux antérieurs de l'OCDE laissent en particulier penser que l'efficacité de transfert du soutien des prix de marché ou des paiements au titre de l'utilisation d'intrants est relativement faible (OCDE, 2001).

Les propriétaires fonciers subissent un préjudice quand la valeur de leur patrimoine diminue. Celui-ci correspond à la variation du prix de parcelles spécifiques après la réforme, comparativement à la situation antérieure. C'est différent de la valeur d'un terrain affecté à un usage particulier, car on choisira toujours le mode d'utilisation dont le coût d'opportunité est le plus faible. Comme un terrain peut être exploité différemment après une réforme, il perdra moins de valeur que ce que l'effet de prix spécifique au produit ou au secteur impliquerait. Le calcul du préjudice subi doit donc tenir compte de la souplesse du marché foncier.

Les réformes importantes peuvent susciter des ajustements structurels, la main-d'œuvre libérée par le secteur réformé rejoignant d'autres branches de l'économie. On suppose généralement que les travailleurs supportent des coûts quand ils passent d'un secteur à l'autre, du fait des dépenses d'aide au recyclage et du laps de temps nécessaire pour trouver un emploi ailleurs. Il peut aussi y avoir des frais de délocalisation quand un secteur n'existe que dans une région donnée. S'agissant de l'agriculture, cela peut impliquer de passer d'une zone rurale à une zone urbaine.

Il est possible d'alléger les charges imposées aux travailleurs perdant leur emploi par des aides à la reconversion, qui peuvent prendre la forme d'une formation subventionnée et d'indemnités de chômage ;

ces mesures diminuent à la fois les coûts transitoires supportés par le travailleur et la durée de non-activité. Des politiques d'ajustement, comme l'assurance-chômage et les programmes d'aide au recyclage, existent dans de nombreux pays. En général, on préfère recourir à des dispositifs de ce type, applicables dans l'ensemble de l'économie, plutôt qu'à des initiatives propres à certains secteurs. Il arrive que leur existence ne soit pas exclusive de demandes d'indemnisation, car ceux qui continuent à travailler dans le secteur peuvent aussi souffrir de la réforme et ceux qui le quittent peuvent néanmoins voir leur situation se dégrader.

Davidson et Matusz (2006) ont étudié les effets sur la main-d'œuvre de la libéralisation des échanges. Leurs recherches aboutissent à trois règles que tout dispositif d'indemnisation devrait respecter. Selon les deux premières, une mesure doit toujours être temporaire et ciblée. Selon la troisième, la meilleure mesure est celle qui exerce des effets importants sur le travailleur moyen privé d'emploi, mais n'a qu'une faible incidence sur le travailleur marginal dans la même situation. Une telle mesure se fait effectivement sentir, en raison de son fort impact par unité monétaire dépensée, et elle est efficace puisque sa faible incidence sur le travailleur marginal limite les distorsions économiques et les pertes qui en résultent.

L'application de ces règles à quatre grands types de dispositions concernant l'emploi (l'assurance chômage, l'aide à la formation, les subventions aux salaires et à l'emploi) révèle que le meilleur moyen d'indemniser les travailleurs qui quittent un secteur est le versement d'une subvention au salaire, temporaire et ciblée (l'étude ne couvre pas les paiements forfaitaires). L'octroi d'une subvention à l'emploi temporaire et ciblée est la méthode la plus appropriée à ceux qui restent dans le secteur. Ce résultat s'explique par l'hétérogénéité des capacités de la main-d'œuvre. Une capacité supérieure permet d'obtenir un salaire plus élevé et renforce aussi les chances de pouvoir quitter le secteur après une réforme. Le salaire sert de révélateur des compétences et le cibler est un moyen efficace d'indemniser. Accorder à la main-d'œuvre qui reste dans le secteur une aide découplée de l'emploi est une bonne technique d'indemnisation, qui n'a guère d'effet sur la décision d'entrée ou de sortie du travailleur, et donc sur l'efficacité.

L'idéal pour les programmes publics est d'être temporaires et ciblés, car toute distorsion a un coût pour l'économie et doit donc être aussi limitée que possible. Le ciblage limite les distorsions à ce qui est nécessaire, en éliminant ou en réduisant les répercussions ou les bénéficiaires inattendus. Les mesures à caractère temporaire présentent le même avantage. Si l'on présume qu'il existe un certain taux d'équilibre des mouvements intersectoriels de main-d'œuvre, une politique qui le modifie introduit une distorsion coûteuse, dans la mesure où un nombre de travailleurs supérieur ou inférieur à l'optimum change de secteur. En n'indemnisant que pendant la durée anticipée du cycle de formation et de recherche d'emploi, on ne perturbe que brièvement le taux d'équilibre de la mobilité professionnelle, ce qui diminue les pertes dues aux distorsions¹⁰.

Résumé

- Quand l'indemnisation est l'objectif poursuivi par l'État, une estimation exacte des conséquences de la réforme conditionne l'efficacité du programme. Le calcul a posteriori est certes plus précis, mais il est souvent impossible à opérer en pratique. La solution consiste peut-être à indemniser en deux étapes.

10. Davidson et Matusz (2006) font remarquer que dans le cadre d'un programme d'indemnisation temporaire, certaines personnes qui quittent le secteur pour bénéficier d'une aide de l'État y retourneront peut-être si elles perdent l'emploi exercé dans une nouvelle activité. (mais pas simplement parce que la subvention au salaire est supprimée).

- Réformer et indemniser donne l'occasion de mieux aligner les préférences sociales du moment aux effets des politiques agricoles sur la répartition des revenus ; cela implique parfois un mode d'indemnisation différent de celui prévu par la politique que l'on réforme. Ce sera très probablement le cas lorsque la réforme est motivée par le manque d'efficacité de la politique en question pour atteindre ses objectifs.
- Dans tous les cas, l'indemnisation doit fausser le moins possible le fonctionnement du marché. Des programmes temporaires, ciblés et adaptés, minimiseront les coûts et permettront aux ajustements bénéfiques du marché de se produire.
- La variation des dépenses affectées à la politique que l'on réforme surestime le montant de l'indemnisation nécessaire pour la compenser. En effet, les terres (et les autres formes de capital) peuvent être converties à des usages différents, tandis que l'efficacité des programmes en termes de transferts n'est pas parfaite. Ne pas tenir compte de cet effet peut entraîner une surindemnisation et, de ce fait, une réduction de l'efficacité de l'action publique.

Le versement d'indemnités pour renforcer le processus de réforme

Les mesures compensatoires peuvent conforter les réformes en contribuant à leur enracinement, ainsi qu'en contrebalançant les pressions en faveur d'un retour en arrière et de la préservation du statu quo. Mais l'indemnisation ne suscite pas par elle-même une adhésion aux réformes – rien dans sa nature intrinsèque ne peut les consolider. Prenons l'exemple d'un groupe de pression suffisamment influent pour se faire attribuer un transfert net. Supposons que l'État souhaite y mettre fin et propose en contrepartie au groupe de pression un versement forfaitaire égal à la valeur actuelle nette du transfert. Comme le groupe de pression ne fait pas de différence entre percevoir cette indemnité et continuer à recevoir le transfert, il donne son accord à la réforme. Une fois la mesure supprimée et l'indemnité forfaitaire payée, on se retrouve dans la situation de départ. Le groupe de pression reste assez influent pour obtenir un transfert et n'a aucune raison de s'en priver. De même que les coûts irrécouvrables ne changent pas les décisions marginales, l'indemnité est un « avantage acquis » (« *sunk benefit* ») sans effet sur les demandes futures de mesures de faveur. Si ni la réforme, ni les dédommagements ne modifient les données fondamentales, la première a peu de chances de perdurer.

Il serait avantageux pour un État de pouvoir engager une réforme et être ferme sur les paiements compensatoires associés. Dès lors que la forme que prendra la nouvelle politique est clairement indiquée, les individus concernés seront en mesure de prendre les décisions d'ajustement appropriées. Dans la pratique, ce n'est pas chose facile. Comme on l'a vu plus haut, les choix publics ne sont soumis qu'à de rares contraintes, et les promesses faites par un gouvernement n'engagent nullement le gouvernement qui lui succèdera. Les déclarations des gouvernants étant susceptibles d'être retournées, elles n'ont guère de valeur informative, ce qui incite les lobbys à continuer à faire pression sur les pouvoirs publics pour obtenir une réorientation de leur action. Selon la théorie des jeux, les phénomènes de réputation constituent un bon moyen d'accroître la crédibilité de ces déclarations. En effet, si vous faites systématiquement ce que vous dites que vous allez faire, les autres croiront qu'il y a plus de chances que vous tiendrez parole ultérieurement.

Si les autorités concernées ne disposent pas d'une telle crédibilité, le versement de paiements compensatoires risque de ne correspondre qu'à une réinstrumentation, lorsque ces paiements sont prolongés ou remplacés par des paiements similaires. Pour aider à rallier l'opinion publique, il faut s'engager fermement dans la réforme et être clair quant à ses objectifs et ses avantages. Un discours défendant les stratégies antérieures et les avantages qu'elles ont procurés aux producteurs brouille l'image de la réforme et compromet la possibilité de fixer une date-limite pour le versement des aides compensatoires et de s'y tenir.

On a longtemps considéré les aides forfaitaires comme l'instrument idéal des politiques qui agissent sur la redistribution, car elles n'affectent pas les incitations marginales et entraînent donc de faibles pertes sèches¹¹. Toutefois, d'autres formes d'indemnisation peuvent donner aux réformes un caractère plus durable en modifiant les structures institutionnelles, le degré d'homogénéité des groupes de pression ou l'opinion publique (Patashnik, 2003 ; Foster et Rausser, 1994 ; Skocpol, 1994).

De même que des indemnités ciblées sur des sous-catégories peuvent permettre de diminuer le coût de l'indemnisation, une stratégie visant à « diviser pour régner » est aussi susceptible de contribuer à la pérennité des réformes. La technique du ciblage est de nature à affaiblir la capacité des groupes catégoriels à exiger des compensations et à faire reculer la réforme. Son efficacité à long terme peut néanmoins être mise en doute, dans la mesure où les acteurs risquent de considérer l'indemnisation comme un « avantage acquis ». De plus, il faut que cette approche conforte la conviction que l'indemnisation est juste, faute de quoi elle compromettrait la viabilité de la réforme.

Il arrive aussi que la pérennité des réformes découle d'évolutions institutionnelles qui modifient la situation politique. C'est le cas si l'on parvient à modifier les idées reçues de l'opinion sur un sujet. Ainsi, la possibilité d'influencer directement les projets de production ne figure sans doute plus parmi les options de politique, l'utilisation des signaux du marché pour guider le choix des cultures étant désormais bien acceptée et les agriculteurs appréciant les avantages pécuniaires des aides découplées de la production. Ce changement de l'opinion publique peut avoir des conséquences à la fois sur la nature des décisions qui sont prises et sur le poids relatif des groupes catégoriels.

Des notions comme le « pouvoir » ou l'« influence » des groupes catégoriels ne doivent pas avoir une connotation péjorative. Il est important pour un groupe de pression d'être soutenu par une grande partie de la population, son influence découlant alors du sentiment général qu'il mérite un régime de faveur. Il arrive que l'indemnisation affaiblisse ce soutien en modifiant ce qui en constitue le fondement. Supposons, par exemple, que la politique agricole actuelle soit conforme à l'idée très répandue que les agriculteurs méritent une rémunération supérieure à celle qu'ils perçoivent du marché ; on peut répondre à cette préoccupation, après la réforme, en démontrant que l'indemnisation leur a procuré de substantiels revenus supplémentaires. Pour parvenir ainsi à faire évoluer l'opinion publique, il faut s'efforcer de lui démontrer la réalité des faits. Les responsables de la politique doivent avoir la volonté de faire savoir que les agriculteurs méritent l'indemnisation, mais pas plus. Retomber dans le discours habituel – du style « nous devons faire le maximum pour notre agriculture » – condamnera à terme la réforme.

Selon Glazer (2003), les réformes qui se heurtent à une résistance initiale sont parfois mieux acceptées avec le temps. Une raison pour cela est que ceux qui investissent à la suite de la réforme sont liés au nouveau statu quo. Ensuite, s'il est difficile de distinguer à l'avance les gagnants et les perdants de la réforme, les bénéficiaires apparaissent clairement après son lancement. L'indemnisation, qui aura des effets sur cette répartition, peut renforcer la réforme si elle entraîne une distribution des avantages plus acceptable que celle découlant de la politique réformée.

Résumé

- Une indemnisation forfaitaire peut s'assimiler à un « avantage acquis », sans effet sur les demandes d'abandon d'une réforme.
- Il est possible de cibler l'indemnisation sur un sous-groupe catégoriel pour réduire le soutien politique aux mesures que l'on réforme.

11. Les transferts forfaitaires entraînent des distorsions parce qu'ils sont financés par des recettes fiscales.

- L'indemnisation peut modifier la répartition des avantages de manière à faire évoluer l'opinion publique, et donc à conforter la réforme.

Exemples d'indemnisation

Les études de cas sont choisies de façon à illustrer une série de situations dans lesquelles les problèmes d'indemnisation ont joué un rôle. Certaines ont déjà été citées dans des documents de l'OCDE (la réforme australienne dans AGR/CA/APM(2005)18/FINAL et la réforme américaine dans TD/TC(2005)2/CHAP1/FINAL). Elles n'en conservent pas moins tout leur intérêt pour notre propos, les questions traitées n'étant pas identiques et les comparaisons entre ces réformes s'avérant révélatrices. On examinera les quatre cas suivants :

- Australie – les réformes de la politique laitière lancées en 2000.
- Pays-Bas – la mise en place en 1998 d'une limitation du cheptel porcin.
- Suède – les réformes agricoles entreprises dans les années 1989-95, avant l'adhésion à l'Union européenne.
- États-unis – les modifications apportées par la loi agricole de 2002 au programme de soutien des producteurs d'arachides.

Ces études de cas seront examinées sous l'angle des aspects suivants :

- Les facteurs ayant entraîné une réorientation de la politique et la décision d'accorder une indemnisation.
- Les modifications apportées à l'action publique et les anticipations qui en ont découlé chez les futurs bénéficiaires de cette indemnisation.
- La nature des mécanismes d'indemnisation adoptés, notamment le montant de l'indemnité par rapport aux pertes attendues.
- Les incidences de l'indemnisation accordée aux bénéficiaires, en particulier sur leur adaptation aux nouvelles conditions économiques créées par cette réorientation de l'action publique.

Les réformes de la politique laitière australienne

Comme dans bien d'autres grands pays producteurs de produits laitiers, le secteur australien du lait a pendant longtemps été dépendant d'un soutien des prix (Dairy Australia n.d.). Jusqu'en 2000, les marchés des produits laitiers étaient contrôlés à la fois au niveau des États et au niveau fédéral, ce qui permettait aux éleveurs d'obtenir des prix plus rémunérateurs. Au milieu des années 1980, les autorités ont commencé à réduire progressivement le soutien par les prix, de même que l'aide à l'exportation de produits laitiers transformés apportée par le biais de programmes fédéraux. La mise en œuvre de l'Accord du cycle d'Uruguay a mis un terme à l'aide à l'exportation. Un mécanisme de soutien interne a alors été mis en place, dont le financement était assuré par des prélèvements sur le lait de consommation, ainsi que sur le lait destiné à la fabrication de produits laitiers pour la consommation intérieure.

Des programmes mis en œuvre au niveau des États ont continué d'apporter un soutien au prix du lait de consommation. Dans chacun des six États (Nouvelle Galles du Sud, Queensland, Australie méridionale, Tasmanie, Victoria et Australie occidentale), les autorités officielles compétentes exerçaient des droits de

monopole sur la commercialisation du lait de consommation. À chaque étape de la filière, les prix étaient réglementés. Certains États avaient opté pour une maîtrise de l'offre par l'instauration de quotas de commercialisation, tandis que d'autres avaient adopté des mécanismes de péréquation permettant aux éleveurs laitiers de percevoir un surprix sur une certaine proportion de leur production. Les réglementations empêchaient de facto les échanges inter-États de lait de consommation. Les mécanismes existants avaient entraîné la formation en Australie de six grands marchés du lait de consommation, où le surprix perçu par les éleveurs présentait des écarts considérables. Cette situation a brutalement pris fin en juillet 2000 avec la suppression, du jour au lendemain, de tous les mécanismes de soutien de prix appliqués au lait de consommation et aux produits laitiers transformés. L'Australie est alors devenue l'un des principaux pays producteurs où les recettes des producteurs sont directement liées à l'évolution des cours mondiaux des produits laitiers.

Facteurs ayant entraîné une réorientation de l'action publique

Ce qui a motivé au premier chef l'évolution de l'action publique dans ce domaine a été un examen du système de soutien aux produits laitiers imposé par la politique nationale de la concurrence. Cette dernière, qui a pour objectif de supprimer les réglementations restreignant indûment la concurrence, repose sur le principe directeur suivant : aucune restriction réglementaire à la concurrence ne saurait exister à moins qu'il ne soit clairement démontré qu'elle relève de l'intérêt public et que la réglementation est le seul moyen efficace pour garantir la primauté de celui-ci. En 1999, quatre États (Nouvelle Galles du Sud, Queensland, Australie occidentale et Tasmanie) ont remis les rapports demandés sur leurs mécanismes de commercialisation du lait et recommandé de maintenir les mesures en vigueur pendant une période supplémentaire de cinq ans, tout en subordonnant la possibilité de continuer à réglementer leurs propres marchés aux résultats de l'examen entrepris dans l'État du Victoria qui, parce que sa production laitière est la plus importante de la Fédération, seraient déterminants. Or, le rapport établi pour l'État du Victoria a conclu qu'il n'était en aucune manière justifié de continuer à réglementer le marché du lait sur ce territoire et recommandé de supprimer le système en vigueur à compter du 1er juillet 2000. Le gouvernement de l'État du Victoria a accepté cette recommandation, cette décision ayant par la suite été confirmée après consultation des éleveurs, dont une grande majorité s'est prononcée en faveur de la suppression du système existant à condition de bénéficier d'une aide transitoire. Les éleveurs de l'État du Victoria, dont la production laitière est essentiellement destinée à la transformation, ne tiraient que relativement peu de bénéfices du système réglementé, raison pour laquelle ils espéraient être très compétitifs sur les marchés nationaux et internationaux une fois ce système éliminé.

Pour les autres États, la décision prise par l'État du Victoria signifiait, qu'ils ne pourraient maintenir leurs dispositifs réglementaires (Harris, 2005). En effet, les producteurs de cet État ne seraient plus tenus de respecter les restrictions commerciales inter-États, et comme l'État du Victoria est le plus gros producteur de lait de la Fédération, sa position concurrentielle serait telle qu'il pourrait toujours offrir des prix plus compétitifs, en particulier par rapport aux approvisionnements provenant des États voisins. Par voie de conséquence, tous les États ont décidé de supprimer leur système de soutien au lait de consommation à compter du 1er juillet 2000.

Ce changement peut paraître radical, mais en réalité, différentes évolutions faisaient pressentir cette mutation. Comme on l'a vu plus haut, le soutien aux exportations avait été progressivement supprimé, et il était par ailleurs prévu de mettre fin en juin 2000 au dispositif de soutien du marché interne. La pénétration de plus en plus forte des importations, en particulier celles de fromage de Nouvelle-Zélande entrant en franchise de droits, empêchaient de plus en plus les transformateurs australiens d'augmenter le prix de leurs produits sur les marchés intérieurs.

Le contexte dans lequel s'est inscrite la réforme australienne montre bien, comme l'observent Orden et Diaz-Bonilla (2005), toute l'importance que prend à cet égard la perception d'une diminution des

avantages procurés par une politique donnée. Un facteur paraît en outre déterminant, à savoir les disparités entre les avantages dont bénéficient certaines sous-catégories de producteurs. Ainsi, les États dans lesquels les producteurs laitiers espéraient continuer à bénéficier des dispositions en vigueur ont recommandé leur maintien, alors que l'État où les producteurs estimaient que la réforme leur serait potentiellement favorable, a joué un rôle déterminant dans l'abandon de cette politique. S'il y avait davantage eu convergence entre les intérêts des producteurs de l'État du Victoria et ceux des producteurs des autres États (en d'autres termes, s'ils avaient été plus homogènes), la réforme aurait peut-être été empêchée.

Réorientation de l'action publique et effets escomptés

Comme mentionné plus haut, la suppression des mesures de soutien aux niveaux fédéral et des États a conduit à une libéralisation complète du marché laitier australien (exception faite des mesures à la frontière concernant les importations). Les représentants des agriculteurs ont estimé que cette évolution de la politique laitière conduirait jusqu'à un tiers des éleveurs laitiers du pays à quitter le secteur (Courtney, 2000), ce qui aurait concerné plus de 4 000 exploitations. Depuis de nombreuses années déjà, une importante rationalisation s'était traduite par un recul continu du nombre d'exploitations laitières. Les données enregistrées au cours des 25 années ayant séparé les campagnes 1974/75 et 1999/2000 montrent que le secteur laitier a perdu en moyenne chaque année 709 éleveurs (Harris, 2005a). Les cessations d'activité ont concerné 821 exploitations en moyenne entre les campagnes 2000/01 et 2003/04 (Harris, 2005b), soit une augmentation de 16 % des départs annuels.

Selon les évaluations publiées au moment de la déréglementation, les effectifs du cheptel laitier pouvaient demeurer plus ou moins stables et la production par vache laitière continuer à augmenter, dans la mesure où les éleveurs restant dans le secteur gagneraient en efficacité grâce aux économies d'échelle et de taille. On prévoyait que la production totale demeurerait plus ou moins constante, puis progresserait (Courtney, 2000). En dépit de la sécheresse qui a sévi en Australie, il semble que ces prévisions se soient dans l'ensemble confirmées (Harris, 2005b). C'est notamment le cas des effectifs de vaches laitières par exploitation et de la production laitière totale des exploitations ayant poursuivi leur activité, qui ont augmenté dans un cas comme dans l'autre depuis la déréglementation.

Mécanismes d'indemnisation

Pour faciliter l'adaptation à la déréglementation, deux ensembles de mesures ont été mis en place (Whetton, 2000). Le 1er juillet 2000, les autorités australiennes ont annoncé un premier train de mesures doté d'un budget total de 1.78 milliard d'AUD, puis en mai 2001, un autre train de mesures d'aide bénéficiant d'une enveloppe de 159 millions d'AUD. Une fois pris en compte les autres coûts, comme les frais administratifs, les dépenses totales induites par ce programme devraient dépasser 2 milliards d'AUD (Harris, 2005b). Ce budget est le plus important que le gouvernement fédéral ait jamais affecté à l'ajustement des zones rurales. Les mesures de déréglementation sont financées par un prélèvement de 0.11 AUD par litre sur les ventes de détail de lait de consommation. Ce prélèvement, qui a été institué le 8 juillet 2000, devrait être appliqué jusqu'en 2010. Dans la mesure où les consommateurs devraient être les principaux bénéficiaires de la déréglementation via la baisse des prix du lait frais, il a été jugé judicieux que ce soit eux qui supportent les coûts des mesures d'ajustement, et non les contribuables (Ministère de l'Agriculture, de la Pêche et des Forêts, 2006).

Le dispositif initial, appelé Plan d'ajustement du secteur laitier (DIAP – *Dairy Industry Adjustment Package*), comportait trois volets : le Programme d'ajustement structurel du secteur laitier (DSAP – *Dairy Structural Adjustment Programme*), le Programme d'aide à l'abandon de l'activité laitière (DEP – *Dairy Exit Programme*) et le Programme d'aide régionale au secteur laitier (DRAP – *Dairy Regional Assistance Programme*). Ce dernier, qui a bénéficié de l'enveloppe la plus importante, soit 1.63 milliard d'AUD, est par ailleurs le programme le plus intéressant pour cette étude.

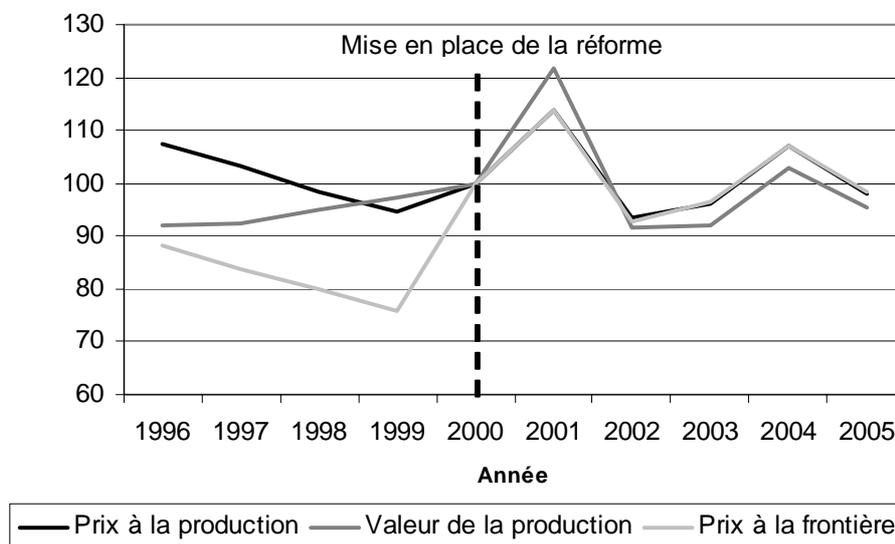
Le DSAP accorde aux agriculteurs une aide transitoire calculée sur la base du volume de production courante de lait de consommation et de lait destiné à la transformation en 1998/99. Le montant de l'aide a été calculé à partir de taux de 46.23 cents par litre de lait de consommation et de 8.96 cents par litre de lait destiné à la transformation. La grande différence entre les deux taux venait à reconnaître la forte baisse anticipée du prix du lait de consommation. Les aides individuelles à la restructuration sont octroyées en fonction de l'impact probable de la déréglementation sur le revenu de l'exploitation. D'après les estimations, quelque 10 % des producteurs de lait destiné à la transformation et plus de 25 % des producteurs tournés vers la commercialisation de lait de consommation seraient concernés. Le montant de ces aides correspondait à une perte estimée de 2 à 3 années de revenu découlant des mesures de soutien, en tenant compte, pour chaque exploitation, de l'importance relative de ces deux types de production. Pour obtenir une aide, les producteurs devaient présenter un bilan de l'exploitation (déclaration des actifs nets et analyse des projections de revenu et de dépenses annuelles). Ce bilan avait pour objectif d'aider les agriculteurs à étudier les stratégies envisageables — soit poursuivre l'activité laitière, soit se reconvertir à d'autres activités agricoles, ou encore abandonner le secteur agricole. Le droit à paiement donnait lieu à des versements étalés sur une période de huit années et plafonnés à 350 000 AUD, sauf si les revenus laitiers dépassaient 70 % du revenu brut de l'exploitation pour une période déterminée. Plusieurs banques ont proposé des facilités pour convertir les versements périodiques garantis en un paiement forfaitaire unique (Commonwealth Bank, 2000). L'option fréquemment retenue par les éleveurs a été celle du paiement unique correspondant à la valeur actualisée des versements échelonnés.

Le DSAP est un exemple de programme d'indemnisation dans lequel le montant nécessaire à l'indemnisation des producteurs est estimé avant la réforme en se fondant sur l'évolution des prix une fois la réforme mise en oeuvre. Comme il a été observé plus haut, cette approche risque de passer à côté de l'objectif si l'évolution des prix effectifs n'est pas conforme aux prévisions. Or, c'est exactement ce qui s'est passé en Australie. Sous l'effet de facteurs exogènes, les recettes d'exportation, grâce à une hausse des prix de la poudre de lait entier et écrémé, ainsi que du cheddar, ont entraîné une forte hausse des prix aux producteurs et de la valeur de la production au cours des années qui ont immédiatement suivi la réforme, pour finalement revenir à peu près au niveau du prix intérieur d'avant la réforme (graphique 1). Comme l'indique la différence de taux d'aide entre le lait de consommation et le lait destiné à la transformation, les paiements du DSAP se concentrent sur les producteurs de lait de consommation. Le prix du lait de consommation a effectivement baissé au cours de la période même si celui du lait destiné à la transformation a augmenté. Ainsi, le programme a fonctionné dans la mesure où il a octroyé davantage d'aide aux producteurs de lait de consommation que la réforme a affectés de manière disproportionnée mais l'effet sur le prix mondial remet en cause le niveau de soutien requis pour atteindre les objectifs du programme, en particulier pour les producteurs de lait destiné à la transformation.

La valeur de la production laitière a été supérieure la plupart des années ayant suivi la réforme, voire nettement plus élevés parfois. L'ajustement intervenu après la réforme, exprimé en nombre d'exploitations ayant quitté le secteur, a été légèrement plus important qu'avant la réforme, mais comme aucun signal fort n'était envoyé par le marché, il se peut très bien que ce soient les indemnités versées qui aient incité les producteurs à cesser leurs activités en influant sur l'arbitrage entre travail et loisirs par le biais d'un effet de richesse, ce qui a favorisé les départs à la retraite ou accru la capacité des exploitations existantes de s'agrandir et de se concentrer.

Graphique 1. Secteur laitier australien — Évolution des prix et de la valeur de la production

Indice, année 2000 = 100



Source : Base de données des ESP de l'OCDE.

Le DEP apportait une autre forme d'aide aux agriculteurs souhaitant quitter le secteur. Au lieu d'opter pour des paiements au titre du DSAP, les éleveurs disposant d'actifs limités (moins de 90 000 AUD après la vente de leur exploitation) pouvaient opter pour l'octroi d'une aide à la réinstallation non imposable d'un montant de 45 000 AUD, complétée par une aide au recyclage pouvant s'élever jusqu'à 3 500 AUD. Dans leur majorité, les agriculteurs qui décidaient d'abandonner l'activité laitière n'avaient pas recours à ce programme, soit parce qu'ils ne remplissaient pas les conditions requises, soit parce que leurs paiements au titre du DSAP, même après impôts, demeuraient plus avantageux.

Le DRAP, quant à lui, a été mis en place pour pallier les effets de la réforme sur les bas revenus, les pensions de retraite et les conséquences des fermetures d'usines de transformation dans certaines régions. Une enveloppe initiale de 45 millions d'AUD a été affectée à ce programme sur trois ans, mais elle a été augmentée par la suite de 20 millions d'AUD. Ces fonds ont servi à soutenir des initiatives de développement commercial local, des projets d'infrastructure, ainsi que la fourniture des services tels que le recyclage ou le conseil professionnel. Utilisés le plus souvent pour des activités de développement commercial, ils ont été versés selon un principe paritaire (50 %) aux structures locales ayant déposé un dossier de demande. Ce programme est un bon exemple d'indemnisation des secteurs d'amont et d'aval, ainsi que de la main-d'œuvre locale. En effet, pour les agents relevant de ce secteur, la réforme entraîne généralement des coûts d'ajustement, ce qui fait d'un programme tel que le DRAP une approche raisonnable pour cette fraction de la population.

Incidences des mécanismes mis en place

Les mécanismes d'indemnisation prévus par le Plan d'ajustement du secteur laitier ont facilité le changement structurel en cours dans le secteur laitier australien. En effet, les agriculteurs ayant bénéficié d'une indemnisation et décidé qu'ils n'étaient plus en mesure ou ne souhaitaient plus poursuivre leur activité laitière, avaient la possibilité de quitter le secteur. Ainsi qu'il a été noté plus haut, les données relevées indiquent que le nombre d'agriculteurs ayant quitté le secteur a augmenté suite à la

déréglementation. Ceux qui ont choisi de poursuivre leur activité laitière ont pu utiliser leurs indemnités pour réduire leur endettement ou pour financer une restructuration de leur exploitation. Certains agriculteurs ont affecté les aides perçues à l'amélioration des pâturages, ce qui leur a permis d'accroître leur productivité, ou acheté de nouvelles terres afin d'agrandir leur exploitation (Harris et Rae, 2006).

Le programme australien a été conçu à une période de baisse des prix, en estimant que la réforme continuerait de les éroder. De ce fait, il visait essentiellement à faciliter l'ajustement aux nouvelles conditions du marché créées par l'évolution des politiques laitières aux niveaux fédéral et des États.

Résumé

- L'indemnisation prévue par le DSAP correspondait aux revenus équivalant à deux ou trois années de paiements dans l'hypothèse où le programme aurait été poursuivi. Parler de « poursuite du programme » ne revient pas à parler de « pertes de revenu » car les fluctuations des prix extérieurs permettent difficilement d'estimer a priori le niveau de ces pertes. En l'occurrence, les recettes moyennes ont en réalité augmenté après la réforme.
- Cependant, les paiements étaient ciblés sur les producteurs de lait de consommation qui ont été confrontés à une baisse de prix au cours de la période; le chiffre d'affaire annuel masque les effets redistributifs de la réforme et le ciblage des indemnisations.
- Le montant relativement faible de l'indemnisation (comparé aux paiements versés aux États-Unis aux producteurs d'arachide et de tabac) est à la fois le signe d'une baisse de la valeur des avantages offerts par le programme réformé et de la perte d'influence du lobby des producteurs, qui a du mal à obtenir un dédommagement dès lors qu'un segment du secteur espère bénéficier de la réforme.
- Du point de vue de la faisabilité budgétaire, l'indemnisation a été financée par un prélèvement spécial à la consommation et en étalant les versements sur une certaine période. Le prélèvement spécial permet de résoudre le problème de la rareté relative des fonds publics, et l'échelonnement des versements rend ce programme plus acceptable aux yeux des payeurs. Les producteurs préfèrent manifestement un paiement unique d'emblée comme le montre le recours à des établissements financiers pour convertir les paiements échelonnés en un versement forfaitaire.
- Ce mode d'indemnisation présente un certain caractère régressif imputable au plafonnement des paiements versés au titre du DSAP.
- Plusieurs mesures ont été prises pour aider certains acteurs du secteur autres que les producteurs à faire face aux coûts d'ajustement.

Limitation du cheptel porcin aux Pays-Bas

Les Pays-Bas, grand exportateur net de produits agricoles, possèdent l'un des systèmes agricoles les plus intensifs du monde. Le chargement en bétail, la production d'effluents d'élevage et la consommation d'engrais y sont parmi les plus élevés de tous les États membres de l'Union européenne (Oenema et Berentsen, 2005). L'intensification de l'agriculture néerlandaise a été particulièrement marquée entre les années 1960 et 1985. L'élevage bovin s'est considérablement développé grâce à l'expansion, induite par l'usage des engrais, de la production fourragère (essentiellement de l'ensilage d'herbe et de maïs), de même que l'aviculture et le secteur porcin grâce à l'importation à grande échelle d'aliments du bétail bon marché en provenance de pays n'appartenant pas à l'Union européenne. La situation du port de Rotterdam, qui était jusque récemment le plus grand port du monde, a facilité le développement de l'élevage de non-ruminants avec des aliments importés. De petites exploitations de polyculture-élevage situées dans les régions au sol sableux du sud (Brabant septentrional et Limbourg) et de l'est (Geldre et Overijssel) se sont progressivement spécialisées dans la production porcine. Entre 1960 et 1984, les effectifs de porcs sont

passés de moins de 3 millions à plus de 11 millions de têtes (Mallia et Wright, 2004). Compte tenu des énormes quantités de lisier produites par les élevages industriels, est arrivé un moment où les exploitations porcines n'ont plus été en mesure de les absorber, et l'essentiel des excédents a été épandu sur des champs de maïs fourrager et d'autres cultures sur les autres exploitations.

Facteurs ayant entraîné une réorientation de l'action publique

C'est à la fin des années 1960 que des études ont commencé à montrer que l'intensification rapide de l'élevage pourrait ne pas être compatible avec un environnement durable. Les inquiétudes suscitées par les effets des excédents de lisier se sont multipliées au cours des années 1970 : lessivage des nitrates dans les eaux souterraines, accumulation de cuivre dans les sols ayant reçu des apports de lisier de porcs, concentrations croissantes du phosphore dans les sols et acidification des sols, eutrophisation des eaux de surface, et dépérissement des forêts imputable à l'ammoniac dégagé par les effluents d'élevage. Les groupes de défense de l'environnement ont exercé des pressions de plus en plus fortes pour que soit réformée la politique en vigueur et pris en compte ces différents problèmes.

C'est en 1984 qu'a été promulguée une loi intérimaire sur la limitation des productions porcine et avicole. Cette loi interdisait l'implantation de nouvelles exploitations dans ces secteurs et limitait l'expansion des exploitations existantes installées dans les régions du sud et du sud-est du pays. Ses dispositions n'ont toutefois pas permis de stopper l'augmentation de la production de lisier. On a estimé qu'en 1987, les excédents (excédent national de lisier) dépassaient de 19 % la capacité d'absorption potentielle par l'agriculture (Mallia et Wright, 2004). Cette même année, la loi intérimaire a été remplacée par la loi sur la protection des sols et la loi sur les effluents d'élevage et les fertilisants (loi sur les fertilisants). La première visait à réglementer aussi bien le calendrier des épandages que leur localisation. La seconde définissait des normes d'apports exprimés en kilogrammes de phosphate (P_2O_5) par hectare. Les exploitations d'élevage se voyaient attribuer des quotas d'effluents en fonction de leurs effectifs de bétail et de leur superficie, et étaient dans l'obligation de tenir des registres précisant l'utilisation des terres, le nombre d'animaux et les quantités de fumier produites. Les exploitations dont la production de fumier excédait les normes d'apport en phosphate (exploitations excédentaires) étaient tenues d'apporter la preuve que leurs excédents étaient écoulés hors de l'exploitation et devaient verser une taxe sur leur excédent. En 1989, a été mis en place un plan national pour l'environnement, qui avait pour objectif de trouver d'ici l'an 2000 un équilibre entre la production et l'utilisation des effluents d'élevage. En dépit de ces mesures, la production de lisier par le secteur porcin n'a cessé d'augmenter. Les effectifs du cheptel sont passés de 11 millions de têtes en 1984 à près de 15 millions en 1993.

En 1994, le système des droits à émettre des phosphates a été transformé en un système de « droits à produire des effluents », qui établissait une distinction entre différents secteurs d'élevage. Les quotas d'effluents alloués au secteur porcin et à l'aviculture pouvaient être utilisés pour d'autres productions animales, mais la réciproque était impossible. Lorsque les transferts des droits à produire des effluents ont été établis, le quota a été amputé de 25 %. Les agriculteurs achetant des droits devaient prouver qu'ils disposaient d'une superficie suffisante pour épandre leurs effluents d'élevage ou qu'ils avaient passé un contrat dans cette optique avec une exploitation du voisinage. En 1995, l'État a cherché à réduire de 30 % le quota d'effluents alloué au secteur porcin et à l'aviculture, et prévoyait d'opérer une nouvelle réduction de 25 % du quota du secteur porcin en 1997. Ces mesures ont suscité de vigoureuses protestations de la part des associations d'agriculteurs, notamment l'Union néerlandaise des éleveurs porcins (Nederlandse Varkbond Varkenshouders – NVV), si bien que la réduction initiale de 30 % a été annulée.

L'adoption de la Directive Nitrates (91/676/CE) par l'Union européenne en 1991 a été décisive pour l'évolution des mesures sur les effluents d'élevage prises par les Pays-Bas. En effet, cette directive obligeait les États membres de l'Union européenne à diminuer la charge en nitrates d'origine agricole dans les eaux de surface et les eaux souterraines, et à éviter que ces sources agricoles continuent à polluer. Une

des dispositions majeures de cette directive prévoyait que les apports d'azote provenant de fumier organique ne devait pas excéder 170 kg par hectare et par an à compter de 2002, bien que des doses d'apport supérieures pouvaient être autorisées si elles se justifiaient par rapport aux critères objectifs définis dans l'annexe 3 de cette directive, sous réserve que ses objectifs généraux soient atteints. Tout le territoire des Pays-Bas a été classé par les autorités zone sensible aux nitrates.

En 1995, un système de comptabilité des éléments minéraux (MINAS) a été mis en place, et pour répondre aux exigences de la Directive, des seuils d'apports azotés ont été fixés (Oenema, 2004). Le système MINAS était appliqué au niveau des exploitations dans le but d'établir un bilan de toutes les entrées et sorties d'azote et de phosphore. Les exploitations étaient autorisées à avoir des résultats excédentaires selon l'utilisation des terres et le type de sol, mais se voyaient appliquer un prélèvement pour toute quantité produite au-delà de ces seuils. Le niveau de l'excédent non soumis au prélèvement a été abaissé progressivement entre 1998 et 2003.

Par ailleurs, une épidémie de peste porcine s'est déclenchée aux Pays-Bas en 1997, ce qui a conduit à abattre 11 millions de porcs et a incité les autorités à chercher à remédier aux problèmes environnementaux, ainsi qu'à divers autres problèmes ressentis (comme le bien-être des animaux) posés par l'élevage porcin intensif. Parallèlement, l'opinion publique s'est montrée de plus en plus sensible à ces questions et demandait que des solutions soient trouvées.

Réorientation de l'action publique et effets escomptés

Alors que, d'un côté, on cherchait comment réduire les excédents de fumier organique, en particulier ceux produits par les secteurs porcin et avicole, et que, de l'autre, l'opinion publique réclamait qu'il soit remédié aux problèmes engendrés par l'élevage intensif, une nouvelle loi a été soumise au Parlement, qui l'a adoptée. Cette loi avait pour objectif de réglementer et de limiter les effectifs du cheptel porcin du pays. Appelée loi de restructuration du secteur porcin (WHV : Wet Herstructurering Varkenshouderij) et promulguée en septembre 1998, elle remplaçait le système de quotas d'effluents appliqué aux éleveurs porcins par un système de quotas de production transférables, calculés en fonction du nombre de têtes de bétail de l'exploitation (Backus, 2005). En fixant ainsi, à l'échelle nationale, une taille maximum du cheptel, cette loi rompait avec les mesures antérieures qui ciblaient les émissions (production d'effluents d'élevage).

La loi prévoyait d'attribuer des droits de production en fonction de niveaux de référence antérieurs (correspondant aux années 1995 ou 1996) pour le nombre moyen de têtes de bétail détenu chaque année par chaque exploitation. Initialement, le nombre d'animaux autorisé devait être réduit de 10 % en 1998 par rapport au niveau de référence, puis de 15 % avant l'an 2000, ce qui devait conduire au total à une contraction du cheptel porcin de 25 % par rapport au niveau de référence. Les droits de production (quotas d'animaux) alloués aux exploitations étaient transférables sous réserve que soient respectées certaines conditions, essentiellement liées au bien-être des animaux — bâtiments d'élevage, par exemple.

Peu après l'entrée en vigueur de la nouvelle loi, une série d'actions en justice a été lancée, principalement par la NVV. Les représentants des agriculteurs ne niaient pas la nécessité d'une certaine restructuration, mais le principal groupe de pression (Productschappen Vee-Vlees en Eieren, PVE — offices de la viande et des œufs) estimait qu'il suffirait de réduire de 15 % le cheptel pour restaurer le bilan azoté (équilibre entre production et prélèvements) et qu'une baisse de 25 % était excessive.

Par ailleurs, et plus important pour cette étude, les groupes de pression agricoles militaient pour le versement de paiements aux éleveurs dont les quotas de production avaient été réduits, afin de les dédommager de la baisse partielle de leurs capacités productives imposée par l'État et, par conséquent, de l'appauvrissement de leurs sources de revenu.

Mécanisme d'indemnisation

La série d'actions en justice s'est terminée le 16 novembre 2001 avec l'arrêt final rendu par la Haute Cour des Pays-Bas (Hoge Raad). Cet arrêt est intéressant en ce sens qu'il précise différents points concernant le versement d'indemnités suite à la refonte de la réglementation.

La Cour a décidé que la réduction de 10 % des droits de production était effectivement légale (selon le droit néerlandais et la législation de l'Union européenne) et qu'il n'y avait pas lieu de verser des indemnités. La Haute Cour a estimé que la loi sur la restructuration du secteur porcin établissait un juste équilibre entre les intérêts publics et ceux du secteur privé tout en tenant compte des objectifs environnementaux de la réglementation. En fait, l'arrêt rendu reconnaissait que l'intérêt général, à travers la réduction des émissions de l'élevage porcin intensif, préjudiciables pour l'environnement, primait sur les intérêts économiques privés des éleveurs porcins. La Cour a jugé qu'il n'y avait pas appropriation de droits de propriété, mais plutôt régulation de ces droits dans l'intérêt public. Cet arrêt montre bien que la légitimité des politiques publiques doit être évaluée par rapport aux objectifs affichés.

Bien que la Haute Cour n'ait pas retenu l'argument en faveur du versement général d'indemnités, elle a reconnu qu'il était légitime d'indemniser une certaine catégorie d'individus pénalisés par la réforme. Elle a décidé qu'il faudrait tenir compte des cas particuliers et, notamment, qu'il faudrait prévoir de dédommager les agriculteurs qui avaient réalisé des investissements en tablant sur les mesures qui étaient applicables à l'époque. Pourraient ainsi prétendre à une indemnisation les agriculteurs ayant agrandi leur unité de production en pensant qu'ils ne seraient pas soumis à une réduction obligatoire de leur cheptel. L'indemnisation proposée par la Cour consistait à augmenter leur quota de production (ajustement à la hausse). Dans la mesure où aucune demande d'indemnisation n'a été déposée, les modalités de fixation des conditions à remplir pour percevoir des indemnités n'ont jamais été définies. Néanmoins, ce qui est particulièrement intéressant dans ce cas, c'est le motif avancé pour ne pas accorder une indemnisation générale, mais un dédommagement ciblé sur les individus les plus touchés par la réorientation de la politique en vigueur.

Incidences du mécanisme mis en place

Il est difficile de déterminer les incidences des mesures de limitation du cheptel porcin adoptées aux Pays-Bas, car elles font partie d'un dispositif mis en place pour tenter de réduire l'impact environnemental de l'élevage porcin intensif. Dans une enquête menée en 2004 auprès de 235 éleveurs, 58 % des personnes interrogées ont indiqué que les permis environnementaux constituaient la principale contrainte à leurs plans de développement, 44 % ont cité en second lieu les restrictions liées au zonage et, enfin, 34 % ont fait mention des droits de production (Backus, 2005). Globalement, les effectifs porcins ont chuté aux Pays-Bas, puisqu'ils sont passés de 14.4 millions de têtes en 1995 à 11.2 millions en 2003, et une partie au moins de ce recul peut être attribué au renforcement des contraintes environnementales imposées à ce secteur. A partir du 1^{er} janvier 2006, la réglementation s'oriente davantage vers le contrôle des normes d'apport de fertilisants suite à la mise en œuvre de la Directive Nitrates de l'Union européenne. Le MINAS et la loi sur la restructuration des exploitations porcines sont abolis mais le système des quotas d'animaux existe toujours pour les porcs et les volailles et est décrit dans la nouvelle loi sur les engrais. Ce système de quota considère une quantité fixe d'effluents produits à partir des niveaux de 2002. Il semble peu probable, compte tenu de ces récentes évolutions de l'action publique, que la question de l'indemnisation soit soulevée.

Résumé

- La réforme correspondait à une nouvelle approche réglementaire pour régler le problème posé de longue date par les excédents d'éléments nutritifs. Le passage d'un contrôle des émissions

d'effluents à un contrôle de la production a accentué le lien entre réglementation et pertes de revenu, d'où la demande d'indemnisation par le secteur. Toutefois, aucun dédommagement n'a finalement été accordé.

- La Cour ne s'est pas demandée si les réductions des quotas étaient préjudiciables aux producteurs, mais si ce préjudice était proportionnel à l'avantage qui en résultait pour la collectivité. Autrement dit, les personnes physiques peuvent supporter le coût d'une modification de la réglementation dès lors que les avantages engendrés par celle-ci sont très supérieurs à ces coûts.
- La Cour a estimé que, pour certains producteurs, les coûts pourraient être suffisamment élevés pour justifier un dédommagement, mais aucune demande d'indemnisation n'a effectivement été déposée. On peut supposer que le groupe de producteurs ayant réclamé une indemnisation a mal évalué le montant des dommages induits par la réglementation ou n'ont pas bien mesuré la réalité du souhait de leurs adhérents de recevoir un dédommagement. On peut aussi supposer qu'il s'agissait pour ce groupe d'une stratégie destinée à établir un précédent pour des réformes ultérieures.

Les réformes agricoles adoptées par la Suède entre 1989 et 1995

À compter de 1989, la Suède a sensiblement modifié sa politique agricole. Cette évolution est intervenue à la fin des années 1980, à la suite d'une intense période de réflexion et d'étude, ainsi que de l'émergence d'un consensus sur la nécessité de redéfinir les objectifs des politiques agricoles et de revoir les modalités de l'action publique pour les atteindre. Avant que ne débute la mise en œuvre des réformes, c'est surtout la sécurité alimentaire, comprise comme les capacités d'autosuffisance, à laquelle s'ajoute une marge d'offre additionnelle permettant de satisfaire aux engagements pris par la Suède en matière d'aide alimentaire, qui était mise en avant. Les prix de tous les grands produits agricoles étaient réglementés par les pouvoirs publics, et les marchés étaient contrôlés par toute une série d'organismes de régulation avec le concours d'une agence de surveillance, l'Office national des marchés agricoles. Des prélèvements à l'importation permettaient de différencier les prix intérieurs et les prix mondiaux. Des subventions à l'exportation (dont certaines étaient en partie financées par des prélèvements à la production) servaient à l'écoulement des produits sur les marchés internationaux lorsque ceux-ci ne pouvaient être vendus en Suède aux prix administrés. Enfin, d'autres mesures de régulation des marchés permettaient, entre autres, de maîtriser la production (quotas) de lait et de sucre.

Facteurs ayant entraîné une réorientation de l'action publique

L'évolution de la politique agricole suédoise tient en partie à un mouvement de réformes structurelles qui a concerné l'ensemble des secteurs d'activité et, en partie également, au constat que les mesures en vigueur ne permettaient pas d'atteindre les objectifs assignés. Bien que l'économie suédoise ait enregistré une croissance d'environ 3 % par an au cours des années 1980, l'inflation continuait d'être systématiquement plus élevée que chez ses principaux pays concurrents, ce qui a conduit les autorités à dévaluer à plusieurs reprises. En conséquence, pour parvenir à mieux stabiliser la monnaie, il fallait maîtriser les pressions inflationnistes, parmi lesquelles la tendance naturelle des prix alimentaires à augmenter lors de la révision annuelle des prix des produits agricoles. Selon le ministère des Finances, qui a joué un rôle actif dans le processus de réforme, la politique de prix agricoles élevés constituait l'un des problèmes structurels majeurs de l'économie suédoise. Les prix des produits alimentaires, qui étaient supérieurs aux prix mondiaux, ont progressé en termes réels au cours des années 1980, notamment du fait de la suppression des subventions à la consommation qui avaient été mises en place dans les années 1970. Dans les sondages d'opinion, les consommateurs ont commencé à considérer que les prix alimentaires posaient un problème social qu'il était urgent de régler, et le soutien politique au maintien des mesures en vigueur s'est amenuisé (Rabinowicz, 2006).

Différentes études, dont certaines commandées par l'État, d'autres menées par des universitaires, ainsi que des travaux conduits dans des organisations internationales telles que l'OCDE, ont commencé à émettre des doutes sur la capacité des politiques agricoles appliquées par la Suède à atteindre efficacement plusieurs de leurs principaux objectifs (OCDE, 1995). Les problématiques traitées peuvent être récapitulées comme suit :

- Sécurité alimentaire : la production étant supérieure aux besoins de consommation, avec pour conséquence la nécessité de recourir à des subventions à l'exportation, des réserves ont été émises quant à l'impact de la politique de soutien des prix sur d'autres pays, et en particulier du monde en développement. Il devait être possible de satisfaire aux objectifs de sécurité alimentaire à moindre coût et avec moins d'effets pervers en optant, par exemple, pour un stockage des intrants et des produits agricoles.
- Efficience : outre les inefficiences associées aux mesures de soutien par les prix, d'aucuns se sont inquiétés des incidences d'une réglementation développée sur l'efficacité du secteur agroalimentaire, a fortiori compte tenu de la hausse continue des prix alimentaires, qui correspondait plus ou moins à un système du coût de revient majoré, et de ses conséquences en termes d'inflation.
- Objectifs de revenu : outre le caractère non ciblé du soutien des prix et le fait que ce soit les élevages les plus gros et les plus efficaces qui bénéficient des soutiens les plus élevés, la faible efficacité de transfert de cette approche suscitait des craintes. A l'analyse, il est également apparu que l'accroissement du revenu des ménages agricoles était essentiellement imputable à l'augmentation des recettes provenant d'activités non agricoles, et non des programmes de soutien des prix.
- Bien-être des consommateurs : les conclusions des analyses indiquent que les mécanismes de soutien des prix n'ont guère contribué aux objectifs relatifs à l'hygiène, la santé et la nutrition, qui justifiaient en partie les politiques agricoles. Par ailleurs, il est apparu que le système de prix administrés a eu un impact négatif sur l'amélioration de la qualité des produits et retardé l'innovation dans la filière agroalimentaire. De plus, le niveau élevé du prix des produits alimentaires signifiait que l'objectif de prix « raisonnables » n'était pas atteint.
- Objectifs régionaux : selon les études réalisées, le soutien des prix s'est révélé incapable de soutenir la production agricole dans les régions reculées et défavorisées de la Suède, car les producteurs efficaces des zones mieux dotées s'approprièrent la majorité des avantages procurés par le soutien des prix. De plus, elles ont montré que les approches ciblées, comme celles passant par l'octroi de paiements compensatoires au titre des produits agricoles provenant d'exploitation des régions défavorisées, pouvaient jouer un rôle pour remédier aux disparités régionales de revenu.
- Environnement : les études réalisées ont permis de constater que les activités agricoles pouvaient avoir des incidences à la fois positives et négatives sur l'environnement. Les effets positifs, comme l'entretien du paysage et la conservation de la biodiversité, doivent être mis en regard des effets potentiellement négatifs de l'évolution des pratiques de production (disparition de certains éléments du paysage et accroissement de la spécialisation des exploitations) et de la fuite des produits agrochimiques et des nitrates dans les eaux souterraines, les lacs et les eaux côtières. Selon les conclusions d'une commission parlementaire ad hoc sur la réforme de la politique agricole, le soutien des prix a globalement eu des répercussions négatives sur les principaux objectifs environnementaux en encourageant l'intensification des pratiques de production.

À ces critiques spécifiques de l'efficacité et de l'efficacité des mesures de soutien des prix en vigueur, il faut ajouter le fait qu'il est pratiquement impossible, pour atteindre ces différents objectifs, qu'un seul instrument, comme le soutien par les prix, puisse permettre de satisfaire simultanément à une multitude d'objectifs et, partant, il est nécessaire de prendre des mesures plus ciblées.

Réorientation de l'action publique et effets escomptés

La politique agricole a commencé à changer en 1989 avec la suppression des quotas laitiers mis en place en 1984-85 et des délibérations sur la fixation des prix, qui avaient lieu chaque année entre les agriculteurs et une instance gouvernementale représentant les intérêts des consommateurs (*Konsumentdelegationen*). Une loi adoptée par le Parlement suédois en 1990 a concr tiss  la déréglementation des marchés intérieurs des principaux produits agricoles. Les prix d'intervention, les subventions à l'exportation et les structures administratives associées devaient être éliminés dans les cinq ans. Par ailleurs, la protection contre les importations devait être réduite conformément à l'Accord du cycle d'Uruguay qui était en cours de négociation dans le cadre de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT). Suite à l'examen à mi-parcours des négociations du cycle d'Uruguay effectué en 1989, qui préconisait d'observer une pause dans l'accroissement du soutien, la décision a été prise en 1990 de ne pas conserver la structure normale des négociations annuelles des prix.

Les décisions arrêtées en 1990 ont été suivies en 1991 par une décision unilatérale de réduction de la protection à la frontière, l'objectif étant d'abaisser les prix intérieurs de 10 % en moyenne. D'autres mesures ont été prises, notamment dans le domaine de la politique de la concurrence, afin de rendre plus concurrentiels les segments amont et aval du secteur agricole et d'aider à contenir la hausse des prix.

Mécanismes d'indemnisation

La suppression des quotas laitiers n'a donné lieu à aucune mesure transitoire, mais des paiements directs ont été instaurés en 1989 pour dédommager temporairement les éleveurs laitiers qui n'avaient bénéficié cette année-là d'aucune hausse des prix négociés. Ces paiements étaient calculés en fonction du nombre de têtes de bétail par rapport aux effectifs enregistrés en 1988. Selon les estimations, ces paiements devaient être nécessaires pendant une année seulement, puisqu'aucune réduction significative des prix n'était prévue dans le secteur laitier. Cependant, pour des raisons d'équité, une enveloppe supplémentaire de 600 millions de SKR a été débloquée à cet effet en 1990/91, sachant que de nombreux éleveurs laitiers avaient des revenus relativement bas. Partant du principe que les éleveurs laitiers bénéficieraient de la répercussion de la baisse des prix des cultures sur le coût de l'alimentation animale, les exploitants indemnisés ont été relativement peu nombreux. Il était par ailleurs prévu de supprimer ces paiements en 1990 après la conclusion du cycle d'Uruguay, mais la prolongation des négociations leur a permis d'être maintenus jusqu'en 1993-94.

Le versement de paiements au secteur végétal a débuté en 1990 et devait servir à compenser temporairement la baisse des prix jusqu'en 1992/93. Les paiements étaient calculés sur la base des rendements antérieurs dans les régions productrices selon un barème dégressif allant de 1 100 SKR par hectare la première année à 700 SKR par hectare la troisième année. Il s'agissait de faire en sorte que le montant des paiements versés soit approximativement équivalent aux pertes induites par la baisse des prix au cours de la première année du programme de réforme, mais ensuite, l'ajustement opéré par les agriculteurs (réduction de la consommation d'intrants et conversion des terres à d'autres usages) devait conduire à une diminution des besoins de dédommagement. En 1993/94, un nouveau dispositif a été mis en place dans la perspective de l'adhésion de la Suède à l'Union européenne.

Suite à l'adoption du programme de réforme en 1990, des aides à l'investissement et à la conversion des terres ont été instituées. Versées sous la forme d'un montant forfaitaire par hectare avec modulation

régionale, elles étaient notamment proposées aux agriculteurs convertissant des terres jusqu'ici utilisées pour produire des cultures bénéficiant d'un soutien des prix. Quant aux paiements directs, leur barème était fixé en fonction de l'époque de l'inscription des terres au programme — et allait d'un maximum de 9 000 SKR par hectare en 1991/92 à 4 000 SKR en 1993/94. Si les surfaces notifiées n'étaient pas converties au 1er juillet 1996, les paiements perçus devaient être remboursés. Initialement, il s'agissait de convertir des terres à des usages non agricoles, mais par la suite, le programme a été étendu pour inclure les pâturages, les cultures énergétiques et les terres gelées pendant une durée indéterminée. Moins de 15 % des terres concernées ont été converties de manière permanente à d'autres usages, 53 % ont été retirés de la production et 36 % transformés en prairies. Avant 1991, les terres agricoles ne pouvaient être mises hors production de manière permanente sans l'autorisation des pouvoirs publics. Cette condition a été supprimée, mais un dispositif a été mis en place afin de maintenir le paysage ouvert (c'est-à-dire d'empêcher la plantation de forêts) dans les zones écologiquement sensibles. C'est ainsi que des paiements compensatoires pouvant s'élever jusqu'à 2 000 SKR par hectare ont été versés à des agriculteurs qui avaient passé un contrat pour maintenir en culture ou en prairie les surfaces ouvrant droit au bénéfice du programme. Ce dispositif permettait également aux agriculteurs de déposer une demande d'aide à l'investissement pour réhabiliter des zones humides ou planter des forêts de feuillus à des fins énergétiques sur des terres qui n'étaient pas jugées écologiquement sensibles.

Parallèlement à ce programme destiné aux terres cultivées, un programme en faveur de la conversion laitière a été créé avec pour objectif la transformation des vaches allaitantes des troupeaux laitiers en élevage extensif à orientation viande. Ce programme allait de pair avec un programme mis en place précédemment en vue de favoriser le départ en retraite des agriculteurs.

Incidences des mécanismes mis en place

Quelque 13 milliards de SKR ont été affectés au programme de réforme, sur une période de mise en œuvre de 5 ans, pour couvrir les coûts liés aux aides à la conversion et au soutien temporaire des revenus. Entre 1991 et 1993, 3.2 milliards de SKR environ ont été versés sous la forme d'aides à la conversion des terres cultivables, et en 1990 et 1991, une enveloppe totale de 500 millions de SKR a été allouée aux aides à l'investissement.

Un laps de temps relativement bref s'est écoulé entre l'adoption du programme de réforme et l'adhésion de la Suède à l'Union européenne en 1995. Il apparaît évident que la perspective de voir la Suède adopter la Politique agricole commune (PAC) a influé sur l'impact du programme au niveau des exploitations. Toutefois, les principaux résultats obtenus par le biais des mécanismes adoptés dans le cadre de la réforme semblent être les suivants (OCDE, 1995) :

- Les prix au départ de l'exploitation ont baissé en termes réels (d'environ 6 % en moyenne).
- Malgré des variations annuelles, le revenu nominal total du secteur agricole semble avoir été relativement peu affecté.
- Du fait de la réduction du nombre d'agriculteurs au cours de la période de réforme, le revenu total par exploitation a progressé.
- Les activités non agricoles ont gagné en importance ; l'agriculture à temps partiel s'est développée.
- Le taux d'investissement dans le secteur agricole a reculé, ce qui s'est traduit par un recul de la demande d'intrants, tels que les tracteurs, avec à la clé une baisse de l'emploi dans les secteurs d'amont (c'est-à-dire de l'agrofourmiture).

- Les industries d'aval ont subi d'importantes modifications structurelles, en particulier une réduction du nombre d'entreprises de transformation et une baisse consécutive de l'emploi. La part de la valeur ajoutée totale provenant des secteurs d'aval a augmenté.
- Le coût de la politique agricole pour les Contribuables a été réduit.

Enfin, le montant des indemnités accordées aux producteurs a été supérieur aux pertes subies. L'expérience suédoise pourrait être interprétée comme une preuve des risques qu'entraîne une détermination a priori de l'ampleur de l'indemnisation par rapport à une évaluation a posteriori. Cette dernière approche aurait été moins onéreuse et aurait permis de cibler le dédommagement sur les individus particulièrement pénalisés par la réforme. Ceci dit, il a été sans doute nécessaire de fournir ce montant d'indemnisation aux producteurs pour obtenir un soutien politique pour la réforme et ce n'est pas simplement une erreur de prévision.

Résumé

- Les réformes ont été engagées en raison de l'évolution des objectifs de la politique agricole et du constat général que la politique en vigueur était à la fois inefficace et non viable. La réforme repose ainsi sur une base solide, et on peut en déduire que les indemnités versées n'avaient pas pour but de faire accepter la réforme, ni n'étaient pas indispensables pour la renforcer, mais qu'elles avaient été décidées pour des raisons sociales (notamment d'équité et de justice).
- Le programme d'indemnisation comportait plusieurs éléments positifs ; il était censé être temporaire, et le montant versé diminuait au fil du temps afin de prendre en compte l'effet-revenu de l'adaptation des producteurs à l'évolution du marché.
- Toutefois, comme il a déjà été indiqué, une évaluation a priori des dédommagements risque de conduire à une surindemnisation. Dans le cas de la Suède, cela a sans doute été intentionnel pour obtenir le soutien politique nécessaire à l'adoption des réformes voulues. Cette possibilité a été examinée dans la section sur l'économie politique des réformes.

Évolution du programme de soutien à l'arachide aux États-Unis

La loi de 2002 sur la sécurité agricole et l'investissement rural (ultérieurement appelée la loi agricole de 2002), qui régit jusqu'en 2007 les programmes agricoles fédéraux aux États-Unis, a été adoptée le 13 mai 2002. Cette loi prévoit une refonte du programme en faveur de la culture de l'arachide, qui remonte à la Grande Dépression des années 1930. Jusqu'ici, l'arachide faisait partie d'un petit groupe de produits (avec le tabac et le sucre), dont l'offre était régulée par des quotas de commercialisation. La production destinée à la consommation alimentaire directe (avec des produits comme le beurre de cacahuètes, les biscuits d'apéritif et les pâtisseries) était limitée à un quota fixé tous les ans en vue de maintenir les prix au niveau d'un prix de soutien fixé à 610 USD par tonne. Les agriculteurs bénéficiant de quotas n'étaient pas véritablement tenus de produire de l'arachide en contrepartie. Ils pouvaient louer leur quota à d'autres agriculteurs. La production d'arachide hors quotas (c'est-à-dire supplémentaire) n'était autorisée que si elle était destinée à l'exportation ou au secteur national de la trituration (pour la production d'huile et de tourteaux d'arachide) et ouvrait droit à un prix de soutien plus faible fixé à 132 USD par tonne (en 2001). Aux termes de la loi agricole de 2002, l'arachide devient une culture « sous programme » parmi d'autres, comme les céréales et le coton. Les quotas de commercialisation sont supprimés, et il existe un seul prix de soutien (le taux des prêts à la commercialisation) fixé à 355 USD par tonne¹². Les agriculteurs ne sont plus

12. Le programme des prêts d'aide à la commercialisation permet aux producteurs de certaines cultures de recevoir un prêt des pouvoirs publics à un taux spécifique au produit par unité de production en gageant la

tenus de détenir des quotas de commercialisation ou de louer des droits à quotas pour produire de l'arachide pour la consommation alimentaire directe. Un système d'indemnisation a été créé pour dédommager directement les détenteurs de quotas : tous les agriculteurs ayant cultivé des arachides entre 1998 et 2001, qu'ils aient été titulaires ou non de quotas, peuvent bénéficier de paiements directs fixes et de paiements contracycliques calculés sur la base d'un prix indicatif déterminé.

Facteurs ayant entraîné une réorientation de l'action publique

Le prix de soutien dont bénéficiaient les arachides produites sous quotas était très supérieur au coût de production moyen et, de ce fait, incitait fortement les agriculteurs à produire des quantités correspondant au quota annuel total fixé par le ministère américain de l'Agriculture (USDA) sur la base des prévisions de demande intérieure. Généralement, les producteurs cultivant des arachides hors quota produisaient sous contrat pour l'exportation aux cours mondiaux, qui étaient dans l'ensemble très supérieurs au niveau du soutien des prix fixé pour cette catégorie d'arachides. Bien que le système de quotas ait été contesté, notamment par des groupes de défense des consommateurs et des industriels de l'agroalimentaire, les modifications apportées au programme en 2002 ont reçu l'appui des producteurs d'arachide, qui ont admis que cette évolution était inévitable compte tenu de la libéralisation croissante des importations d'arachide destinées à la consommation alimentaire directe (Dohlman *et al.*, 2004).

Le système de quotas prévoyait une régulation des importations d'arachide destinées à la consommation alimentaire directe, de manière qu'elles n'entrent pas sur le marché intérieur en quantités susceptibles de tirer le prix de soutien à la baisse. Avant 1994, les importations étaient plafonnées à un niveau relativement bas équivalent à moins de 1 % de la consommation intérieure. Cependant, la signature de l'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA) fin 1992 et la conclusion des négociations du cycle d'Uruguay dans le cadre du GATT, en 1994, ont donné le signal d'une ouverture progressive du marché américain aux importations dans le cadre de contingents tarifaires. Conformément à l'Accord sur l'agriculture du cycle d'Uruguay (AACU), les volumes importés dans le cadre de contingents tarifaires soumis à des droits variant entre 66 et 93 USD par tonne en fonction de leur degré de transformation, ont été portés à environ 6 % de la consommation intérieure d'arachides destinées à la consommation alimentaire directe. L'établissement d'un contingent tarifaire distinct pour le Mexique dans le cadre de l'ALENA a entraîné une augmentation minime des importations, mais l'entrée en franchise de droits et non contingentée des importations en provenance du Mexique à compter de 2008 auront des répercussions beaucoup plus importantes.

Les pressions croissantes en faveur d'une libéralisation des importations d'arachide auraient inévitablement imposé des contraintes considérables au fonctionnement du système de quotas. L'accroissement des importations aurait entraîné une réduction du quota national, afin d'éviter l'accumulation de stocks pour soutenir les prix, qui aurait réduit la valeur du quota. Les titulaires de quotas étant conscients des incertitudes pesant sur le système en vigueur, il était possible de faire évoluer les mesures en place.

Réorientation de l'action publique et effets escomptés

Comme on l'a observé plus haut, la principale évolution de la politique agricole a été la transformation du programme en faveur de l'arachide en un programme « standard », autrement dit sa

production comme garantie du prêt. Après la récolte, l'agriculteur peut obtenir un prêt pour toute ou partie de la nouvelle production. Ces prêts peuvent être remboursés de trois façons : au taux des prêts plus les intérêts, en laissant le produit gagé à la CCC à échéance du prêt ou au taux de remboursement d'un autre prêt.

structure est désormais relativement identique à celle des programmes en faveur de la majorité des autres cultures bénéficiant aux États-Unis d'un soutien des prix.

Le Service de la recherche économique (*Economic Research Service*) de l'USDA a établi un bilan des conséquences que l'on pouvait attendre de cette évolution de la politique agricole peu après l'adoption des nouvelles réglementations (ERS/USDA, 2002). Les conclusions de ce rapport étaient les suivantes :

- Les producteurs d'arachide qui détenaient jusqu'ici des quotas, mais dont les coûts de production étaient supérieurs au nouveau prix de soutien, fixé à un niveau plus bas, cesseront de produire des arachides et se convertiront à d'autres cultures ou activités.
- Les producteurs qui louaient jusqu'ici des droits à quotas auprès de titulaires de quotas devraient en partie poursuivre cette production si les prix du marché ou le taux de prêt pour l'arachide sont supérieurs à leurs coûts variables (qui ne comprendraient plus le montant de la location leur permettant de vendre des arachides sous quotas).
- Les producteurs produisant des arachides hors quotas devraient accroître leur production si les prix intérieurs ou le nouveau montant du prix de soutien sont supérieurs aux prix des arachides produites hors quotas dans l'ancien système. Les recettes de ces producteurs seront majorées par le versement de paiements directs et (en fonction des prix du marché) de paiements contracycliques, puisque leur production antérieure leur ouvre droit à ces paiements.
- Certains agriculteurs, qui ne produisaient pas d'arachide jusqu'ici, pourraient être incités à le faire si les prix du marché ou le niveau du taux des prêts à la commercialisation leur permettent d'envisager des bénéfices nets supérieurs à ceux qu'ils pourraient tirer d'autres cultures. Certains de ces producteurs bénéficieront également de paiements directs et (en fonction des prix du marché) de paiements contracycliques pour les autres cultures dont la superficie de base est référencée¹³.

Mécanismes d'indemnisation

La nouvelle loi agricole ayant supprimé les quotas de commercialisation des arachides, les titulaires de quotas ont donc subi des pertes financières. Comme on l'a vu plus haut, ceux qui cultivaient personnellement de l'arachide pouvaient les vendre au prix de soutien, qui était élevé, tandis que ceux qui louaient leurs quotas à d'autres producteurs percevaient un loyer. Les quotas représentaient donc une certaine valeur, qui a été réduite à néant lorsque les quotas ont été supprimés.

Compte tenu de ces considérations, la nouvelle loi a autorisé un programme d'indemnisation dont pouvaient bénéficier ceux qui étaient titulaires de quotas en 2001, qu'ils aient utilisé leur quota pour produire des arachides ou qu'ils l'aient loué à d'autres. Un budget total de 1.3 milliard d'USD a été affecté à ce programme. Les titulaires de quotas pouvaient choisir de percevoir cinq versements annuels de 220 USD par tonne courte (*short ton*) pendant les années fiscales (qui débutent en octobre) 2002 à 2006, ou opter pour un paiement forfaitaire qu'ils pouvaient percevoir l'année fiscale de leur choix au cours de cette même période. La majorité des titulaires de quotas ont préféré recevoir une somme forfaitaire au cours de la première année fiscale de la période. De ce fait, l'État a déboursé 1.2 milliard d'USD, qu'il a versé à environ 70 000 bénéficiaires. Le Service des recettes internes des États-Unis (*US Internal Revenue Service, IRS*) a décidé que ces versements seraient liés à un intérêt sur le foncier (actif financier) et soumis généralement à l'impôt sur les gains en capital, et non à l'impôt ordinaire sur le revenu (et, par voie de

13. Il n'est pas nécessaire de produire des arachides pour percevoir les paiements directs et contracycliques au titre de la superficie de référence.

conséquence, ces montants n'ont pas donné lieu non plus au versement d'une contribution de sécurité sociale au titre des travailleurs indépendants). Du fait de cette décision de l'IRS, les sommes perçues au titre du dédommagement ont été imposées à un taux deux fois moins élevé environ que celui qui aurait été appliqué si elles avaient été considérées comme des revenus. En outre, les coûts engendrés par l'acquisition du quota pouvaient être déduits du gain en capital correspondant au montant de l'indemnisation. Cette étude indique que les indemnités versées aux agriculteurs peuvent avoir des incidences fiscales considérables.

Pour ce qui concerne l'ampleur de l'indemnisation accordée, Womach (2003) estime que la valeur annuelle actualisée du montant compensatoire (au taux d'actualisation de 5 %) s'élève à 2.8 centimes d'USD par livre, contre 3.7 centimes par livre pour le taux moyen des loyers versés pour les quotas pendant la période 1995-2001. En prenant cette base de calcul, le taux d'indemnisation correspondait à 74 % de la valeur du quota. Orden et Diaz-Bonilla (2005) font observer que le montant d'indemnisation de 220 USD par tonne est plus élevé que le prix de vente des quotas au cours des dernières années d'application de l'ancien programme de soutien à l'arachide, même s'ils notent que ces prix auraient pu subir une forte décote compte tenu des incertitudes entourant le maintien des dispositions de ce programme. Ces mêmes auteurs indiquent par ailleurs que le montant versé correspondait à la valeur moyenne de 24 années de location (en prenant également pour référence la moyenne pour la période 1995-2001), actualisée à 5 % par an.

Incidences des mécanismes mis en place

L'adoption de la nouvelle politique et la baisse des prix des arachides destinées à la consommation alimentaire directe ont eu pour conséquence un recul considérable de la superficie plantée et de la production. En 2003, la superficie plantée s'est située à l'avant-dernier rang du classement des valeurs observées depuis 1915 (Dohlman et Livezey, 2005). Néanmoins, les surfaces cultivées et les rendements se sont redressés sous l'effet d'une forte croissance de la demande d'arachide et une relocalisation de la production dans des régions aux coûts moins élevés. Pour la campagne 2005/06 (débutant le 1er août), la production était supérieure de 48 % à celle de la campagne 2002/03, et la consommation alimentaire intérieure atteignait un niveau record. C'est surtout dans les États du sud-est des États-Unis — Alabama, Floride et Géorgie, en particulier — que l'on a observé une forte progression de la production (Dohlman et Livezey, 2005). Le régime appliqué avant la réforme comportait des dispositions limitant les transferts de quotas aux agriculteurs d'autres États, et l'existence même de quotas avait pour effet de limiter en grande partie la production aux zones auxquelles ils avaient été initialement attribués. Ces facteurs, auxquels se sont ajoutés les coûts de location de quotas, ont freiné l'expansion de la production dans des régions mieux adaptées à la production d'arachide (Dohlman et autres, 2004). La suppression des quotas a donc levé les obstacles au développement de la production dans ces zones.

La nouvelle politique mise en place a également eu pour effet de faire reculer sensiblement les importations d'arachide dans la mesure où la production intérieure est devenue plus compétitive et que les prix du marché ont baissé. Alors qu'elles avaient atteint un niveau record de 216 millions de livres en 2000/01, les importations sont tombées à tout juste 20 millions de livres en 2005/06. De leur côté, les exportations ont également eu tendance à reculer légèrement car les producteurs américains ont privilégié l'approvisionnement du marché intérieur. Ces diverses évolutions ne sauraient être directement attribuées à l'indemnisation accordée aux anciens titulaires de quotas d'arachide, mais elles résultent manifestement de la réorientation globale de la politique agricole inscrite dans la nouvelle loi agricole.

Résumé

- La réforme engagée a entraîné une réinstrumentation, c'est-à-dire le remplacement d'une forme de soutien par une autre, en l'occurrence la substitution de programmes prévus par la loi agricole

au système de soutien des prix et des quotas associés. L'indemnisation vient compenser la perte du quota, considéré comme un actif.

- On estime que le montant de l'indemnisation correspond à 24 années de bénéfice du quota dans le cadre de l'ancien programme à un taux d'actualisation de 5 %, ce qui est pratiquement équivalent à la valeur actuelle nette globale du quota, en supposant cette valeur constante. Si les prévisions de baisse de la valeur du quota dans le temps sont exactes, on se trouvera alors probablement face à un autre exemple de surindemnisation.
- Comme dans le cas de l'Australie, les agriculteurs se sont nettement prononcés en faveur d'un versement forfaitaire unique par rapport à un échelonnement des paiements. L'étalement des versements semble donc davantage relever de la faisabilité budgétaire du programme que des préférences des producteurs.

6. Indemnisations possibles pour différents types de réforme – analyse à l'aide du modèle d'évaluation des politiques

Dans cette section, le modèle d'évaluation des politiques de l'OCDE (MEP) est utilisé pour illustrer certains aspects des réformes et des mesures compensatoires. Le MEP est un modèle d'équilibre partiel des principaux produits agricoles de six régions de l'OCDE. Il est conçu pour représenter un ajustement à moyen terme de la production, des échanges et du bien-être du secteur agricole consécutif à un changement de politique simulé.

En l'occurrence, la mesure simulée est une baisse de 500 millions d'USD, intervenant en 1992, du soutien des prix de marché (SPM) ou des aides à l'hectare accordées aux producteurs américains de céréales secondaires. Autrement dit, la simulation agit dans les deux cas sur un seul et même groupe de produits, et a tout d'abord des incidences sur le marché des produits dans le cas du SPM (comme un écart entre le prix intérieur et le prix mondial des céréales secondaires), puis sur le marché foncier dans le cas des aides à l'hectare (comme un écart entre le prix d'offre et le prix de demande de la terre utilisée pour la production de céréales secondaires). La date a été choisie en raison du montant substantiel des deux types d'aides au cours de cette année. Après simulation de la mesure, on constate des modifications du bien-être global, du revenu des producteurs de céréales secondaires, de la valeur du patrimoine des propriétaires fonciers et du revenu des ouvriers agricoles (tableau 2). Le modèle donne des estimations, pour une seule année, de la variation du rendement des intrants possédés par les exploitations (essentiellement la main-d'œuvre agricole), qui constitue une mesure de la baisse du revenu des exploitants, ainsi que de celle de la valeur locative des terres, qui est une mesure de la dévalorisation du patrimoine des propriétaires fonciers. Les pertes subies par les ouvriers agricoles sont relativement faibles en raison de la plus grande élasticité de l'offre. En fait, la diminution des aides à l'hectare entraîne une hausse de la rémunération des ouvriers agricoles à cause des effets croisés sur la demande de main-d'œuvre pour d'autres productions.

Tableau 2. Simulation d'une réduction de 500 millions d'USD des transferts

Variation du bien-être (en millions d'USD)

	Soutien des prix du marché	Aides à l'hectare
	<i>Variation annualisée du bien-être en millions d'USD</i>	
Ménages agricoles	-146.06	-341.78
...dont producteurs de céréales secondaires	-79.05	-19.91
...dont propriétaires de terres cultivées en céréales secondaires	-140.61	-364.27
Consommateurs	208.36	-27.42
Contribuables	136.50	473.76
Fournisseurs d'intrants	-45.20	3.72
...dont ouvriers agricoles	-1.39	0.92
	VAN (10%)	VAN (10%)
Variation nette de bien-être	153.60	1 082.81

VAN : Valeur actuelle nette

Source : Modèle d'évaluation des politiques de l'OCDE.

La variation du bien-être net est le gain net dû à la réforme, *compte tenu des pertes subies par les exploitants agricoles, les propriétaires fonciers et les ouvriers agricoles*. On convertit le flux de gains nets de bien-être en valeur actuelle, en faisant l'hypothèse d'un taux d'actualisation de 10 % et d'un horizon infini. Avec les deux mesures simulées, le changement net du bien-être résultant de la réforme est positif, ce qui est le signe d'une « éventuelle amélioration au sens de Pareto ». Selon la terminologie en vigueur, cette expression se réfère à la possibilité *théorique* d'accorder un transfert compensatoire qui ne pénalise personne et améliore la situation d'au moins une personne par suite du changement de politique.

L'objectif de la simulation est de savoir s'il est *faitable* de recourir à l'indemnisation pour accomplir la réforme tout en conservant un gain net. Du fait des pertes sèches qui découlent de tout transfert – distorsions du marché et coûts des fonds publics – le montant du transfert en provenance des payeurs (consommateurs et contribuables) est supérieur au montant des indemnités¹⁴. La différence est le *coût du transfert*¹⁵. Quand le coût de l'indemnisation dépasse le gain net de bien-être procuré par la réforme, le recours à l'indemnisation pour la réaliser n'augmente pas le bien-être (Stiglitz et Charlton, 2006).

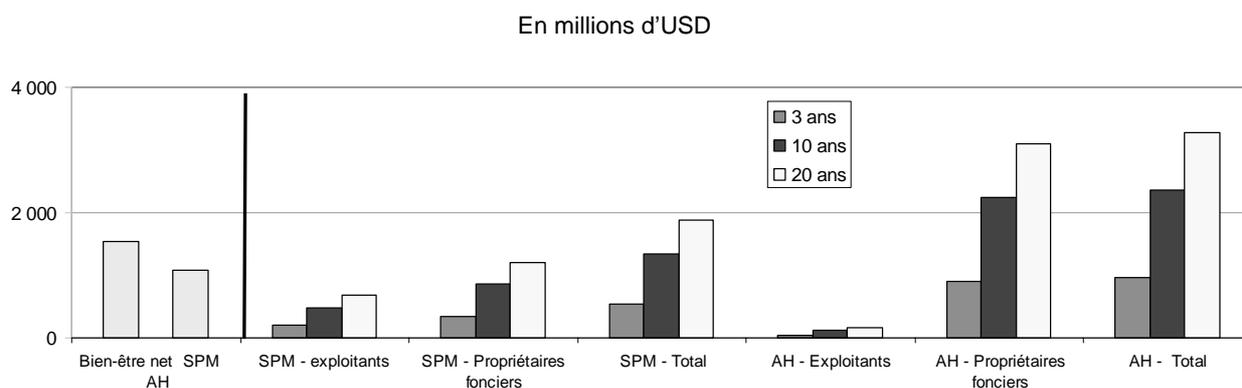
Certaines réserves s'imposent: le modèle représente un ajustement à moyen terme ; dès lors, quand les résultats sont convertis en valeurs actuelles nettes, ces dernières *sous-estiment* l'indemnisation nécessaire et *surestiment* le gain net de bien-être. La raison en est une moindre élasticité à court terme de l'offre d'intrants, qui aggrave les pertes de bien-être des propriétaires de facteurs (exploitants et détenteurs de terrains). Cela implique aussi un moindre ajustement initial, lequel réduit les gains de bien-être. Les résultats du modèle sont donc trop optimistes à propos des possibilités d'indemnisation.

14. Ce point a été évoqué plus haut à propos des travaux de Becker (1983).

15. Si, par exemple, la valeur totale du transfert émanant des consommateurs et contribuables s'élève à 100 millions et celle du transfert *reçu* par les agriculteurs à 90 millions, le *coût* du transfert est de 10 millions, soit 11 % de son montant ; il se compose des pertes sèches et du coût des fonds publics ainsi qu'on l'a indiqué dans la section 4.

La simulation, montre un gain net de bien-être supérieur et une moindre perte de revenu pour les exploitants et les propriétaires, si l'on réduit le soutien des prix du marché (SPM), comparativement à une diminution des aides à l'hectare (AH) (Graphique 2). Si l'on modifie ces dernières, la distribution des pertes est, comme on s'y attendrait, plus accentuée au détriment des propriétaires fonciers car l'impact initial porte sur le marché foncier.

Graphique 2. Bien-être net et indemnisation



Source : Modèle d'évaluation des politiques de l'OCDE.

Si le programme dure 20 ans, le montant du transfert nécessaire pour indemniser intégralement exploitants et propriétaires de la perte des aides à l'hectare s'élève à 3 271 millions d'USD. Il est plus de trois fois supérieur au gain net de bien-être résultant de la réforme, soit 1 082 millions d'USD. Pour conserver un gain de bien-être, le coût des indemnités versées aux exploitants et aux propriétaires doit lui être inférieur. En l'occurrence, il faut que ce soit inférieur à 33% de la valeur du transfert pour qu'un gain de bien-être subsiste (Tableau 3 dernière ligne)¹⁶.

Dans la simulation portant sur le SPM, le montant du transfert d'indemnisation sur 20 ans est égal à 1.2 fois le gain net de bien-être. Dans ce cas, il faudrait que le coût de l'indemnité versée dépasse 82 % de la valeur du transfert pour qu'il épuise les gains de bien-être dus à la réforme. Ce résultat s'explique par la relativement moindre efficacité en termes de transferts des politiques de SPM et par son incidence relativement élevée sur la production, laquelle donne plus de possibilités d'obtenir des gains de bien-être lorsqu'on les supprime. Dans ces conditions, l'utilisation des indemnités pour faire passer une réforme est bien plus prometteuse avec le SPM qu'avec les aides à l'hectare. Une indemnisation correspondant à la valeur de la réforme pendant 3 ans (cas de la politique laitière en Australie) ou 10 ans donne lieu à des dépenses inférieures et augmente donc les chances de conserver un gain net de bien-être, car les avantages de la réforme ont un horizon temporel qui va au-delà de la durée de calcul des indemnités.

16. Le gain de bien-être représente 1 082 millions d'USD et le transfert pour indemniser 3 271 millions d'USD. Si l'on multiplie 3 271 par 0.33, on obtient 1 082, qui est la valeur du gain en bien-être. Le coût d'un transfert découle des pertes sèches et du coût des fonds publics, qui devraient être proportionnels à son importance.

Tableau 3. Indemnisation des exploitants agricoles et des propriétaires fonciers

<i>Versements correspondant à...</i>	Soutien des prix du marché		Paiements à l'hectare	
	Montant des indemnités en millions d'USD	Pertes sèches admissibles en % des indemnités	Montant des indemnités en millions d'USD	Pertes sèches admissibles en % des indemnités
3 ans de fonctionnement du programme	546	281 %	955	113 %
10 ans de fonctionnement du programme	1 350	114 %	2 361	46 %
20 ans de fonctionnement du programme	1 870	82 %	3 271	33 %

Source : Modèle d'évaluation des politiques de l'OCDE.

Cette simulation effectuée à l'aide du MEP est une illustration particulière d'un résultat général : l'efficacité de transfert va dicter le coût de l'indemnisation¹⁷. C'est par définition ce à quoi correspond l'efficacité de transfert, qui indique l'effet sur le bien-être d'un programme. Par ailleurs, l'efficacité de transfert est étroitement liée au degré de découplage, de sorte que la réforme de programmes moins efficaces sur le plan des transferts donnera lieu à des gains de bien-être plus importants. Dans cet exercice, ces deux éléments sont réunis dans le cadre d'un exemple chiffré. Cependant, si l'on procédait au même exercice avec des pays ou des années différents, on pourrait obtenir des résultats numériques très différents sans changer ce point essentiel.

Résumé

- Les politiques qui entraînent relativement plus de distorsions et dont l'efficacité en matière de transferts est relativement faible se prêtent mieux à l'usage de l'indemnisation comme instrument de réforme. Ceci s'explique par la faible efficacité de transfert qui implique un moindre besoin d'indemnisation des bénéficiaires et par les plus fortes distorsions qui laissent envisager davantage de gains en bien-être du fait de la réforme.
- L'indemnisation de la valeur totale d'un programme réformé dépasse celle qui correspond à la poursuite du programme pendant un laps de temps limité.

Conclusion

La politique d'indemnisation a été appliquée à un large éventail de réformes et a servi divers objectifs. Les quatre études de cas présentées ici concernent des réformes motivées par une réorientation des priorités internes, des préoccupations environnementales ou des pressions commerciales, et les paiements avaient pour but d'atténuer les variations du revenu des individus ou celles de la valeur des actifs, ainsi que d'accélérer l'ajustement. Elles montrent que la conception et l'exécution d'une bonne politique d'indemnisation doit relever de nombreux défis – des variations imprévisibles des prix ou la sous-estimation fréquente des capacités d'adaptation des producteurs, pour n'en citer que deux. Cependant, un des enjeux les plus importants consiste à trouver comment faire coïncider les paiements compensatoires avec un objectif mesurable et non avec des prévisions manquant de précision.

17. Lorsque l'objectif de l'action publique est de dédommager des pertes de revenu et de la baisse de la valeur des actifs.

Quand, dans le cadre d'une réforme, l'indemnisation vise à compenser les effets sur le revenu ou le patrimoine des catégories pénalisées, elle devrait cibler les catégories en question et éviter d'indemniser trop ou pas assez. A cet égard, les indications données par le Programme de réforme constructif (OCDE, 2002) constituent une bonne précaution.

S'il ressort d'une analyse d'économie politique que la réforme est subordonnée à une indemnisation, on doit alors rechercher les moyens de l'accorder à des conditions de coût minimum et d'avantage maximum. Les coûts dont il s'agit sont les pertes dues aux distorsions et d'autres charges liées au financement des indemnités. Les avantages sont les gains de bien-être qui découlent de la réforme.

L'indemnisation dont l'objectif premier est d'augmenter le seuil d'acceptation politique de la réforme dépend surtout du poids politique relatif des groupes catégoriels. On admet généralement qu'une réforme génère un ensemble de bienfaits dont chaque catégorie en concurrence tente d'obtenir une part. Cela signifie qu'un excès ou une insuffisance d'indemnisation peut s'avérer une solution optimale. Il est possible de réduire le montant d'indemnisation requis, à condition de pouvoir le cibler de façon à rompre l'homogénéité et donc l'influence d'une catégorie particulière. Ainsi, on peut éventuellement, en indemnisant les petits exploitants, les dissuader de réclamer un supplément et affaiblir la capacité des grandes exploitations à se faire indemniser.

Un bon moyen de maximiser les avantages d'une réforme est d'en assurer la pérennité. En d'autres termes, il faut parvenir à contrecarrer les pressions inévitables en faveur d'un retour en arrière. Une indemnisation peut contribuer à ce résultat en modifiant l'influence et les incitations des différentes catégories ; c'est le cas avec la stratégie visant à diviser pour régner, évoquée plus haut. On peut aussi recourir à l'indemnisation pour modifier la perception qu'a l'opinion publique des raisons justifiant des mesures de faveur pour un groupe de pression. Expliquer clairement la finalité de la réforme et les objectifs de l'indemnisation peut aider à rallier l'opinion publique, élément essentiel pour résister à la pression exercée par les groupes d'intérêt pour que l'indemnisation se transforme en réinstrumentation.

Les expériences d'indemnisation observées souvent dans le passé montrent que cette méthode ne garantit pas contre des demandes de transferts supplémentaires et qu'elle est onéreuse. Par ailleurs, les études de cas présentées ici montrent qu'il semble difficile en pratique d'éviter une surindemnisation. C'est pourquoi il ne convient pas de considérer l'indemnisation comme une composante incontournable des réformes, mais plutôt comme un outil à manier avec prudence. Elle semblerait une meilleure alternative quand la politique que l'on réforme entraîne d'importantes distorsions et a une faible efficacité de transfert¹⁸. Indemniser les réformes de politiques déjà très découplées semblait d'abord coûteux et a une justification et un effet incertains, si l'on considère la faible importance des distorsions associées à de telles mesures et donc du faible gain de bien-être à attendre de nouvelles modifications. Elle peut néanmoins être nécessaire car elle facilite l'acceptation de la réforme. Quand on se préoccupe des effets négatifs de la réforme sur certaines catégories, un processus graduel, suivant un échéancier précis, minimiserait les difficultés et donnerait aux catégories pénalisées une certitude sur les actions futures de l'État.

18. En laissant de côté pour le moment les considérations (peut-être dominantes) d'économie politique.

RÉFÉRENCES

- Arrow, Kenneth (1971), "A Utilitarian Approach to the Concept of Equality in Public Expenditures", *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 85 n° 3, pp. 409-415.
- Backus G.B.C. (2005), "Experiences with public policy in the area of environmental management of intensive livestock in the EU and their applicability in the developing world.", Communication établie pour la Banque mondiale (Département de l'agriculture et du développement rural). LEI, La Haye.
- Becker, Gary (1983), "A Theory of Competition Among Pressure Groups for Political Influence" *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 98 n° 3, pp. 371-400.
- Bossert, Walter et Marc Fleurbaey (1996), "Redistribution and Compensation", *Social Choice and Welfare*, vol. 13, pp. 343-355.
- Brennan, Timothy et James Boyd (1996), "Stranded Costs, Takings, and the Law and Economics of Implicit Contracts", *Discussion Paper 97-02*, Resources for the Future (RFF), Washington DC.
- Bromley, Daniel et Ian Hodge (1990), "Private Property Rights and Presumptive Policy Entitlements: Reconsidering the Premises of Rural Policy," *European Review of Agricultural Economics*, vol. 17 n° 2, pp. 197-214.
- Burgoon, Brian et Michael Hiscox (2000), "Trade Openness and Political Compensation: Labor Demands for Adjustment Assistance", Communication établie pour la réunion annuelle de l'American Political Science Association, Washington DC, septembre 2000.
- Cappelen, Alexander et Bertil Tungodden (2004), "The liberal egalitarian paradox", *Memorandum n° 14*, Université d'Oslo, Département d'économie, ISSN 0801-1117.
- Commonwealth Bank (2000), "Commonwealth Bank details new financial facility for dairy farmers as 17 August deadline approaches." Communiqué de presse, 15 août 2000. Consultable sur le site : http://about.commbank.com.au/group_display/0,1922,CH2071%255FTS2457,00.html
- Courtney, P. (2000), "Dairy deregulation rolls on despite protests." *Landline* (Australia's National Rural Affairs Weekly), 25 juin. Consultable sur le site : <http://www.abc.net.au/landline/stories/s142422.htm>
- Dairy Australia (non daté), *A History of Dairy Industry Regulation in Australia*. Consultable sur le site : http://www.dairyaustralia.com.au/index.php?option=com_content&task=view&id=44&Itemid=78
- Davidson, Carl, Steven Matusz, et Douglas Nelson (2004), "Can Compensation Save Free Trade?", Document de travail, Université de l'État du Michigan.
- Davidson, Carl et Steven Matusz (2006), "Trade Liberalisation and Compensation", *International Economic Review*, vol. 47, n° 3, pp. 723-747.
- Department of Agriculture, Fisheries and Forestry (2006), *Australian Dairy Industry Deregulation*. Consultable sur le site : <http://www.affa.gov.au/content/output.cfm?ObjectID=669CA6C4-3333-44B2-8E0D8802E1C71CC7>
- Devooght, Kurt (2004), "To Each the Same And to Each His Own. A Proposal to Measure Responsibility-Sensitive Income Inequality", *Document de travail 04.09*, Département d'économie, Université catholique de Louvain.
- Dixit, Avinash et Victor Norman (1980), *Theory of International Trade*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Dixit, Avinash et Victor Norman (1986), "Gains From Trade Without Lump-Sum Compensation", *Journal of International Economics*, vol. 21, pp. 111-122.
- Dohlman, E., L. Hoffman, E. Young et W. McBride (2004), *Peanut Policy Change and Adjustment under the 2002 Farm Act*. Economic Research Service (USDA) Electronic Outlook Report OCS-04G-01, juillet. Consultable sur le site : <http://www.ers.usda.gov/publications/OCS/Jul04/OCS04G01/>

- Dohlman, E. et J. Livezey (2005), Peanut Backgrounder. Economic Research Service (USDA) Electronic Outlook Report OCS-05i-01, octobre. Consultable sur le site : <http://www.ers.usda.gov/Publications/OCS/Oct05/OCS05I01/>
- Dohlman, E., L. Hoffman, E. Young, et W. McBride (2006), "The US peanut quota buyout: sectoral adjustment to policy change under the 2002 Farm Act." In D. Blandford and B. Hill (eds) Policy Reform and Adjustment in the Agricultural Sectors of Developed Countries, CAB International, Wallingford, Oxfordshire.
- Economic Research Service, USDA (2002). Farm Bill. ERS Analysis: Peanuts. Consultable sur le site : <http://www.ers.usda.gov/features/farmbill/analysis/peanut2002act.htm>
- Eucken, Walter (1975), *Grundsätze der Wirtschaftspolitik*, 5ème édition, Tübingen.
- Feenstra, Robert et Tracy Lewis (1991), "Trade Adjustment Assistance and Pareto Gains from Trade", *NBER working paper series, number 3845*, Cambridge, MA.
- Fleurbaey, Marc et François Maniquet (1996), "Fair allocation with unequal production skills: The No Envy approach to compensation", *Mathematical Social Sciences*, vol. 32, pp. 71-93.
- Fleurbaey, Marc (1995), "Three Solutions for the Compensation Problem", *Journal of Economic Theory*, vol. 65, pp. 505-521.
- Foster, William et Gordon Rausser (1994), "Price-distorting compensation serving the consumer and taxpayer interest", *Public Choice*, vol. 80, pp. 173-189.
- Gardner, Bruce (1983), "Efficient Redistribution through Commodity Markets", *American Journal of Agricultural Economics*, vol. 65, pp. 225-34.
- Glazer, Amihai (2003), "How to Make Unpopular Policies Popular After Adoption", IMPRINT Europe.
- Halper, Louise (1998), "Untangling the Nuisance Knot", *Boston College Environmental Affairs Law Review*, vol. 89.
- Harris, D. (2005a), *Industry Adjustment to Policy Reform: A case study of the Australian dairy industry*. Rural Industries Research and Development Corporation Publication No. 05/110. Kingston, ACT. Août. Consultable sur le site : <http://www.rirdc.gov.au/reports/GLC/05-110.pdf>
- Harris, D. (2005b), *Rural Industry Adjustment to Trade Related Policy Reform*. Rural Industries Research and Development Corporation Publication n° 05/173. Décembre. Consultable sur le site : <http://www.rirdc.gov.au/reports/GLC/05-173.pdf>
- Harris, D. et A. Rae (2006), "Agricultural policy reform and adjustment in Australia and New Zealand" in D. Blandford and B. Hill (eds) Policy Reform and Adjustment in the Agricultural Sectors of Developed Countries, CAB International, Wallingford, Oxfordshire.
- Hogwood, Brian et Guy Peters (1982), "The Dynamics of Policy Change: Policy Succession", *Policy Sciences*, vol. 14, pp. 225-245.
- Kim, Chung-Ho et Kyung-Hwan Kim (2002), "Compensation for Regulatory Takings in the Virtual Absence of Constitutional Provision: The Case of Korea", *Journal of Housing Economics*, vol. 11, pp. 108-124.
- Kolbe, A. Lawrence et William Tye (1996), "Compensation for the risk of stranded costs", *Energy Policy*, vol. 24 n° 12, pp. 1025-1050.
- Lawrence, Robert et Robert Litan (1986), *Saving Free Trade: A Pragmatic Approach*, Washington DC, Brookings Institution.
- Mallia C. et S. Wright (2004), "MINAS: a post mortem?" *Speciale in Environmental Policy*, Roskilde Universitetscenter, août.
- OECD (1995), Réforme des politiques agricoles et ajustement : l'expérience de la Suède. Paris.
- OCDE (1998), "L'agriculture dans un monde en mutation: quelles politiques pour demain?" *Communiqué de presse, réunion du comité de l'agriculture de l'OCDE au niveau ministériel [SG/COM/NEWS/(98)22]*
- OCDE (2001) "Market Effects of Crop Support Policies", OCDE, Paris.

- OCDE (2002), “Politiques agricoles des pays de l’OCDE: un programme de réforme constructif”, [COM/AGR/TD/WP(2002)19/FINAL], OCDE, Paris.
- OCDE (2005a), “Policy Design Characteristics for Effective Targeting” [AGR/CA/APM(2005)32/REV1], OCDE, Paris.
- OCDE (2005b), “Les échanges et l’ajustement structurel” [TD/TC(2005)2CHAP1/FINAL], OCDE, Paris.
- Oenema O. (2004), “Government policies and measures regulating nitrogen and phosphorous from animal manure in European agriculture”, *Journal of Animal Science*, vol. 82(E. Suppl), pp. E196-E206.
- Oenema O. et P.B.M. Berentsen (2005), “Manure policy and MINAS: regulating nitrogen and phosphorous surpluses in agriculture of the Netherlands” (anglais seulement), [COM/ENV/EPOC/CTPA/CFA(2004)67/FINAL], OCDE, Paris.
- Olson, Mancur (1965), *The Logic of Collective Action*, Harvard University Press, Cambridge
- Orden, David et Eugenio Díaz-Bonilla (2005) “Holograms and Ghosts: New and Old Ideas for Agricultural Policy” in Anderson, Kym and Will Martin. *Agricultural trade reform and the Doha development agenda*. World Bank and Palgrave MacMillan. Chapitre 11, pp. 295-332.
- Patashnik, Eric (2003), “After the Public Interest Prevails: The Political Sustainability of Policy Reform” *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, vol. 16, n° 2, pp. 203-234.
- Policy Commission on the Future of Farming and Food (2002) *Farming & Food: a sustainable future*, Services du Premier ministre, Royaume-Uni.
- Rabinowicz, Ewa, (2004), “The Swedish Agricultural Policy Reform of 1990—A Window of Opportunity for Structural Change in Policy Preferences”, *Document présenté à la conférence intitulée Adjusting to Domestic and International Agricultural Policy Reform in Industrial Countries, International Agricultural Trade Research Consortium (IATRC)*, Philadelphie, PA, 6-7 juin 2004.
- Rabinowicz, E. (2006), “The Swedish Agricultural Policy Reform of 1990.” In D. Blandford and B. Hill (eds) *Policy Reform and Adjustment in the Agricultural Sectors of Developed Countries*, CAB International, Wallingford, Oxfordshire.
- Rausser, Gordon et William Foster (1990), “Political Preference Functions and Public Policy Reform”, *American Journal of Agricultural Economics*, vol. 72, n° 3, pp. 642-652.
- Rawls, John (1971), *A Theory of Justice*, Harvard University Press, Cambridge MA.
- Runge, C. Ford (1992), “Economic Implications of Wider Compensation for ‘Takings.’ Or, What if Agricultural Policies Ruled the World?”, *Staff paper P92-27*, Department of Agricultural and Applied Economics, Université du Minnesota.
- Schokkaert, Erik et Kurt Devooght (2003), “Responsibility-sensitive fair compensation in different cultures”, *Social Choice and Welfare*, vol. 21, pp. 207-242.
- Stiglitz, Joseph et Andrew Charlton (2006), “Aid for Trade” *Report for the Commonwealth Secretariat*.
- Swinbank, Alan et Stefan Tangermann (2001), “The Future of Direct Payments Under the CAP: A Proposal”, *Eurochoices*, vol. 1 pp. 28-35.
- Vorstenbosch, Jan (2000), “Of firms and farms: agricultural ethics and the problem of compensation”, *Journal of Agricultural and Environmental Ethics*, vol. 12, n° 1, pp. 81-98.
- Whetton, S. (2000), *Deregulation of the Australian Dairy Industry*. Economic Briefing Report. South Australia Centre for Economic Studies. Université d’Adelaïde. Novembre. Consultable sur le site : <http://www.adelaide.edu.au/saces/publications/issues/art1nov2000.pdf>
- Willmann, Gerald (2002), “Redistribution in the Wake of Trade Liberalization—Help or Hindrance?”, mimeo, Université de Kiel, Allemagne.
- Womach, J. (2003), “Comparing quota buyout payments for peanuts and tobacco.” Congressional Research Service Report for Congress, Washington DC, 14 octobre. Consultable sur le site : <http://www.nationalaglawcenter.org/assets/crs/RS21642.pdf>