

PARTIE II

Chapitre 6

**Étude de cas
sur les coûts de transaction
liés aux politiques
dans les programmes de conservation
des terres aux États-Unis**

Résumé

Le Programme de mise en réserve des terres fragiles (*Conservation Reserve Program*, CRP) est le plus important dispositif de mise hors production des terres agricoles déployé aux États-Unis, mais aussi le plus vaste programme de conservation des ressources, tous types confondus, en vigueur dans ce pays. Les participants y souscrivent volontairement et reçoivent dès lors un loyer annuel, des paiements incitatifs au titre de certaines activités, ainsi qu'une assistance cofinancée pour établir un couvert végétal sur les parcelles arables éligibles.

En juin 2004, le CRP couvrait 34.8 millions d'acres, dont 2.8 millions au titre de la souscription continue sur des parties de parcelle, du Programme d'encouragement à la mise en réserve de terres fragiles (CREP) et du Programme en faveur des zones humides cultivables (FWP). Plus de 660 000 contrats sont en vigueur et plus de 390 000 agriculteurs sont concernés. Le coût annuel total des loyers se monte à près de 1.7 milliard USD et le loyer moyen par acre est de 48 USD. Environ 60 % de la superficie totale relevant du CRP sont composés de surfaces en herbe, 16 % de forêts et de surfaces en végétaux ligneux propices à la faune sauvage, et 5 % de zones humides en cours de reconstitution. Le programme peut porter sur 39.7 millions d'acres au maximum jusqu'à 2007 et les contrats peuvent avoir une durée de 10 à 15 ans. Dans le cadre du CRP en cours, les terres retirées de la production sont ciblées dans l'optique d'améliorer le rapport coût-efficacité du dispositif, et les paiements sont calculés de manière à ce qu'ils se rapprochent le plus possible de la valeur marchande des terres.

Deux des plus grands services du ministère de l'Agriculture se partagent la responsabilité de la mise en œuvre du CRP. Les missions de formation des agriculteurs et d'assistance technique incombent au Service de conservation des ressources naturelles (*Natural Resource Conservation Service*, NRCS), et les aides financières sont administrées par l'Agence de services aux exploitations agricoles (*Farm Service Agency*, FSA). D'autres services du ministère, du gouvernement fédéral, des États et des autorités locales jouent également un rôle dans la conception et la mise en œuvre des programmes de conservation, mais leur intervention, en général ponctuelle, a une portée financière limitée et est difficile à isoler dans leurs comptes budgétaires.

L'assistance technique fournie dans le cadre du CRP porte essentiellement sur la préparation des plans de conservation des parcelles sur lesquelles doivent porter les contrats. L'approbation de ces plans est nécessaire à la validation des contrats eux-mêmes. Ce sont les comités de comté de la FSA qui se chargent de vérifier que les plans sont conformes à toutes les conditions requises, et de les approuver si tel est le cas. Il appartient également à la FSA de constituer et de mettre en œuvre le contrat d'aide financière et de verser les paiements. Une fois un plan de conservation approuvé, le titulaire du contrat est tenu d'appliquer les pratiques prévues. Le NRCS est chargé de veiller à ce que soit respecté le volet technique du plan, relatif à l'établissement et à l'entretien du couvert végétal défini. La FSA, pour sa part, prend garde à ce que les autres clauses du contrat ne soient pas enfreintes.

Dans l'ensemble, pour les pouvoirs publics, les coûts de mise en œuvre du Programme de mise en réserve des terres fragiles sont relativement faibles, puisqu'ils tournent autour de 3 % des dépenses la première année et de 1 % les années suivantes dans le cas de l'assistance technique fournie par le NRCS, et autour de 4 % des dépenses dans le cas du soutien administratif assuré par la FSA. Cela représente environ 60 USD par acre la première année et à peu près 20 USD par acre les années suivantes pour une durée d'application du programme de 10 ans. Ces coûts sont inférieurs à ceux qu'induit le Programme de mise en réserve des terres humides et beaucoup plus bas que ceux qui découlent des programmes applicables aux terres laissées en exploitation, tels que le Programme en faveur de la qualité de l'environnement (EQIP) ou ses équivalents antérieurs. Le montant absolu des paiements versés au titre des loyers dans le cadre du CRP est sans commune mesure avec les coûts de transaction, ce qui n'est pas le cas des fonds consacrés au cofinancement dans le cas des terres laissées en exploitation.

Les coûts administratifs de la FSA sont fortement corrélés avec les caractéristiques des programmes, notamment avec la superficie totale sous contrat, chaque acre supplémentaire augmentant les coûts de 1.79 USD. Les coûts d'assistance technique du NRCS sont plus fluctuants et sensiblement corrélés avec les superficies mises hors production ou recevant un couvert végétal dans une année donnée (2.39 USD en plus par acre) et avec la superficie totale sous contrat chaque année (chaque acre supplémentaire majorant les coûts de 0.30 USD). Les coûts du NRCS ont nettement augmenté entre les premiers cycles de souscription du CRP et la deuxième série lancée en 1996. Le signe et l'ampleur des autres corrélations sont intéressants, mais non significatifs du point de vue statistique.

Globalement, l'assistance technique relative à la conservation des ressources a diminué par rapport aux niveaux les plus élevés atteints au milieu des années 70, malgré le développement des pratiques de gestion. Le soutien du Congrès en sa faveur paraît fléchir, comme en témoignent les débats sur le plafonnement des remboursements prévu par l'article 11, la limitation de l'assistance technique dans le cadre du nouveau Programme de conservation et de protection (CSP), la possibilité de faire appel à des fournisseurs de services techniques extérieurs et la mise à l'étude d'une réforme de l'organisation des activités de conservation.

Les technologies de l'information, la centralisation des fonctions et d'autres réformes administratives peuvent réduire les coûts de transaction liés aux activités administratives et à l'assistance technique et, peut-être, faciliter l'évaluation des problèmes de ressources et des plans de conservation de manière à les corriger, et elles ont déjà en partie compensé le recul des activités d'assistance technique ces dernières années. La FSA, notamment, a investi dans des services et des logiciels de souscription aux programmes sur le web qui ont sensiblement réduit la charge de travail de ses antennes locales dans les comtés. Cependant, si la diminution des activités d'assistance technique sur le terrain et le développement des ressources en ligne et des technologies d'information sont en effet susceptibles de limiter les coûts, ils ne peuvent pas indéfiniment venir remplacer l'assistance technique apportée sur le terrain aux producteurs par des spécialistes. L'assistance technique n'est pas seulement un coût de transaction lié aux politiques à surmonter : elle fait partie intégrante des programmes eux-mêmes.

Acronymes des organismes et programmes de conservation du ministère de l'Agriculture

Acronyme	Nom en français	Nom en anglais
ACP	Programme agricole de conservation (FSA)	Agricultural Conservation Program (FSA)
ASCS	Service pour la stabilisation et la conservation dans l'agriculture (devenu la FSA)	Agricultural Conservation and Stabilization Service, now FSA
CCC		Commodity Credit Corporation
C.F.R.	Code des réglementations fédérales	Code of Federal Regulations
CPA	Zone de conservation prioritaire	Conservation Priority Area in CRP
CRBSCP	Programme de lutte contre la salinité dans le bassin du Colorado	Colorado River Basin Salinity Control Program
CRP	Programme de mise en réserve des terres fragiles (FSA)	Conservation Reserve Program (FSA)
CREP	Programme d'encouragement à la mise en réserve de terres fragiles (FSA)	Conservation Reserve Enhancement Program (FSA)
CSP	Programme de conservation et de protection	Conservation Security Program (CSP)
CTA	Assistance technique relative à la conservation des ressources (NRCS)	Conservation Technical Assistance Program (NRCS)
CWA	Loi sur la qualité de l'eau	Clean Water Act
CZARA	Amendements reconduisant la loi sur le littoral	Coastal Zone Act Reauthorization Amendments
EBI	Indice des avantages environnementaux (CRP)	Environmental Benefits Index in CRP
ECP	Programme de conservation d'urgence (FSA)	Emergency Conservation Program (FSA)
EI	Indice d'érodabilité	Erodibility Index
EQIP	Programme en faveur de la qualité de l'environnement (FSA)	Environmental Quality Incentives Program (FSA)
EPA	Agence pour la protection de l'environnement	Environmental Protection Agency
FACTA	Loi de 1990 sur l'alimentation, l'agriculture, la conservation des ressources et les échanges	Food, Agriculture, Conservation, and Trade Act of 1990
FAIR	Loi fédérale de 1996 sur l'amélioration et la réforme de l'agriculture	Federal Agriculture Improvement and Reform Act of 1996
FIFRA	Loi fédérale sur les insecticides, les fongicides et les rodenticides	Federal Insecticide, Fungicide, and Rodenticide Act
FIP	Programme d'incitations forestières	Forestry Incentives Program (FS)
FRPP	Programme de protection des terres arables et des pâturages (NRCS)	Farm and Ranchland Protection Program (NRCS)
FSA	Agence de services aux exploitations agricoles	Farm Service Agency
1985 FSA	Loi de 1985 sur la sécurité alimentaire	Food Security Act of 1985
FS	Service des forêts (ministère de l'Agriculture)	US Forest Service in USDA
FSRI	Loi de 2002 sur la sécurité agricole et l'investissement rural	Farm Security and Rural Investment Act of 2002
FWP	Programme sur les zones humides cultivables	Farmable Wetlands Program (FSA)
FWS	Service de la pêche, de la faune et de la flore (ministère de l'Intérieur)	US Fish and Wildlife Service in USDIO
GAO		General Accounting Office
GPCP	Programme de conservation des grandes plaines	Great Plains Conservation Program
GRP	Programme de mise en réserve des pâturages (FSA)	Grassland Reserve Program (FSA)
LAMA	Loyer annuel maximum acceptable (CRP, avant 1990)	Maximum Acceptable Rental Rate in CRP before 1990
NACD	Association nationale des districts de conservation	National Association of Conservation Districts
NEPA	Loi nationale de 1970 sur la politique environnementale	National Environmental Policy Act of 1970
NPPH	Manuel national de procédure de planification	National Planning Procedures Handbook
NRCS	Service de conservation des ressources naturelles	Natural Resources Conservation Service
OBPA	Office of Budget and Program Analysis	Office of Budget and Program Analysis
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques	Organization for Economic Cooperation and Development
CTLP	Coût de transaction lié aux politiques	Policy-related transactions costs
RCWP	Programme sur la qualité de l'eau en milieu rural (NRCS)	Rural Clean Water Program (NRCS)
SCS	Service de la conservation des sols (devenu le NRCS)	Soil Conservation Service
SIG	système d'information géographique	Geographic information system
WHIP	Programme en faveur de la protection des habitats naturels	Wildlife Habitat Incentives Program
WQIP	Programme d'amélioration de la qualité de l'eau	Water Quality Incentives Program
WRP	Programme de mise en réserve des zones humides	Wetland Reserve Program

6.1. Contexte

Cette étude de cas, qui a été menée dans le cadre du projet de l'OCDE sur les CTLP, porte sur l'évolution des programmes de conservation des terres aux États-Unis et donne des estimations des dépenses d'assistance technique et d'autres coûts de mise en œuvre du Programme de mise en réserve des terres fragiles (CRP), du Programme de mise en réserve des terres humides (WRP), du Programme en faveur de la qualité de l'environnement (EQIP) et des équivalents qui les ont précédés.

Coûts de transaction liés aux politiques et assistance technique

Ce chapitre contient une étude de cas sur le Programme de mise en réserve des terres fragiles (CRP) des États-Unis (voir la liste des abréviations en annexe), à la lumière de l'exécution de divers programmes de conservation des ressources du ministère de l'Agriculture. Cette étude de cas est avant tout axée sur le niveau et l'évolution des coûts administratifs et des coûts de l'assistance technique à la charge des services du ministère de l'Agriculture qui assurent la mise en œuvre du CRP et d'autres programmes de conservation. Toutefois, avant de se plonger dans cette analyse, il est utile de se demander si ces coûts correspondent bien au concept économique de « coûts de transaction » et à la définition des CTLP adoptée au chapitre I et dans quelle mesure, du point de vue logique, ils peuvent être isolés de l'exécution des programmes au déroulement desquels ils concourent.

Les termes « coûts de transaction » employés par les économistes peuvent désigner tout un éventail de choses qui va des charges très spécifiques associées à des transactions commerciales restreintes sur des marchés particuliers, à des dépenses de types très divers liées à la structure des entreprises et à l'organisation industrielle¹. Le chapitre 1 l'utilise dans un sens plus étroit qui comprend uniquement les coûts administratifs et les coûts de mise en œuvre induits par une mesure particulière. Ces deux définitions ont une connotation péjorative car elles donnent à penser que les coûts de transaction constituent une contrainte et qu'à ce titre, ils devraient être éliminés ou réduits au minimum. La question qui sous-tend cette étude montre que ces coûts sont toujours jugés défavorablement, parce que, en première analyse, ils réduisent les avantages économiques.

Cette conception des coûts de transaction, conjuguée à une réaction compréhensible à la complexité excessive des démarches administratives dans certains cas, conduit les responsables de l'action publique à préférer les mesures fondées sur les règles du marché, dont l'efficacité semble être une fonction de la proportion des fonds dépensés qui revient directement aux producteurs. Dans le cas des mesures agro-environnementales, tous les coûts de mise en œuvre ne réduisent pas le rapport coût-efficacité et certains peuvent être aussi utiles (voire plus) que les aides financières accordées au titre d'une « pratique » déterminée. Il convient de garder cette notion à l'esprit dans l'analyse des différentes catégories de CTLP identifiées dans le graphique 1.1 du chapitre 1 auxquelles donne lieu le CRP.

Coûts initiaux et finaux

L'administration a certes consacré du temps à la conception du CRP en 1985 (et à ses reformulations à l'occasion de l'adoption des lois agricoles de 1990, 1996 et 2002), mais ce travail a été en grande partie réalisé par un petit nombre de spécialistes dont le métier est de concevoir des dispositifs de ce type et d'y apporter des éléments. Il représente, fondamentalement, un coût fixe (et irrécupérable). De plus, même si le coût d'opportunité des recherches qui auraient pu être menées à la place par ces spécialistes est bien réel, il

est modeste. Beaucoup de ceux qui ont participé au processus de conception ont fait tout leur possible pour trouver un équilibre entre, d'une part, la nécessité de perfectionner l'évaluation économique et écologique des candidatures et, d'autre part, celle de limiter la charge de travail qu'elle représente pour les administrations concernées. De même, les évaluations *ex post* des résultats des programmes sont très utiles, dans le cadre du débat politique, pour confronter les dépenses induites par différents programmes (par exemple pour mettre en regard des mesures agro-environnementales et d'autres mesures de protection de l'environnement) ou pour comparer l'action des pouvoirs publics dans l'agriculture et dans d'autres domaines. Ces activités contribuent à l'efficacité générale du processus de gouvernance et il n'est pas légitime de les imputer à la seule mesure concernée. Dans cette étude de cas, seules les dépenses des principales administrations responsables de la mesure sont prises en compte.

Coûts de mise en œuvre

La plupart des données administratives sur les dépenses induites par les programmes correspondent à cette catégorie, et elles sont relativement complètes en ce qui concerne les principaux organismes qui administrent le CRP. Certaines des tâches dont il est question (remplir des formulaires, rédiger des chèques, etc.) peuvent et doivent être accomplies avec le plus d'efficacité possible et tirer parti des avantages de la concentration ou de la déconcentration auxquelles a abouti la réorganisation du ministère de l'Agriculture en 1994, qui a renforcé ces fonctions administratives dans l'ensemble de la structure (GAO, 2000). Par exemple, le Centre financier national du ministère de l'Agriculture traite les chèques destinés aux bénéficiaires du CRP, mais ceux-ci ne représentent qu'une partie des nombreux paiements et transactions financières réalisés au titre de la politique agricole (salaires, personnel, etc.) pour le compte du ministère et de nombreuses autres administrations fédérales. Sur le terrain, la déconcentration traditionnelle des bureaux du ministère de l'Agriculture, au niveau des comtés, améliore l'efficacité de l'administration, car le personnel du Service de conservation des ressources naturelles (NRCS) et de l'Agence de services aux exploitations agricoles (FSA) affecté au CRP ne représente qu'une partie de tout l'éventail des prestations administratives et techniques axées sur les programmes de conservation et d'autres mesures agricoles. De plus, disposer d'antennes dans les comtés réduit les coûts de transaction des producteurs (déplacements, communications, information), qui seraient plus élevés si les effectifs étaient plus concentrés.

Les coûts d'assistance technique occupent une place plus importante dans les coûts de mise en œuvre du CRP, et relèvent à la fois des coûts de transaction et de l'exécution du programme lui-même. Caractériser et cibler les ressources qui exigent une protection et élaborer les plans d'établissement du couvert végétal destinés à assurer cette protection sont des tâches qui nécessitent du personnel qualifié travaillant en étroite concertation avec le producteur sur le terrain. Si les technologies modernes d'information permettent dans certains cas d'en améliorer l'efficacité, s'appuyer exagérément sur elles peut conduire à mal cibler les parcelles à retirer de la production ou à établir des plans inefficaces.

Les précédents programmes de mise hors culture menés dans les années 50 et 60 par le ministère de l'Agriculture (CRP initial et Banque de sols) ne visaient pas des ressources agro-environnementales précises (parcelles très sensibles à l'érosion, zones humides, eau, habitats naturels), et les plans d'établissement d'un couvert végétal n'avaient pas pour but, eux non plus, de remédier à des problèmes spécifiques de conservation des ressources. Bien

qu'il ne soit pas possible de comparer les effets environnementaux des programmes actuels et des précédents, dans la mesure où les incidences de ces derniers n'ont pas été étudiées et compte tenu de l'évolution générale des techniques de production et des marchés agricoles, on s'accorde à penser que les avantages environnementaux des mesures actuelles de mise hors production sont nettement supérieurs à ceux des mesures antérieures.

Coûts de participation

Abstraction faite des résultats de quelques enquêtes de satisfaction limitées sur la procédure de souscription, nous disposons de peu de données sur les coûts que les producteurs doivent assumer pour bénéficier du CRP. Il est sans doute souhaitable de réduire au minimum les démarches administratives nécessaires pour soumettre une candidature et être admis dans le dispositif, mais on est fondé à considérer que le temps que les producteurs passent avec les spécialistes de la protection des ressources pour choisir les parcelles et élaborer leurs plans d'établissement d'un couvert végétal a une valeur qui transcende sa seule nécessité aux fins de mise en œuvre du programme. Ainsi, un autre dispositif déjà ancien du NRCS, le programme d'assistance technique relative à la conservation des ressources (programme CTA), consiste uniquement à permettre à des conseillers de passer du temps avec les producteurs, de même que les services chargés de la vulgarisation sur les pratiques de conservation s'attachent à établir une collaboration individuelle avec eux. Certes, il faut s'efforcer d'améliorer l'efficacité de ce volet du dispositif, mais l'objectif doit être d'accroître l'utilité du temps consacré au ciblage et à l'établissement des plans et non pas de le supprimer.

Plan de ce chapitre

La suite de ce chapitre s'articule comme suit.

- Brève description du programme CRP.
- Passage des plans de conservation par exploitation à l'assistance technique par programme.
- Évolution de la répartition des rôles entre la FSA et le NRCS dans l'administration du CRP et d'autres mesures de conservation.
- Différenciation entre les coûts de conception et d'administration des dispositifs tels que le CRP, l'assistance technique destinée à aider les producteurs à présenter leur candidature et l'assistance technique visant à appliquer les pratiques de conservation sur le terrain une fois le dossier approuvé.
- Interaction entre souscription libre, évaluation complexe des candidatures et rapport coût-efficacité de l'administration du CRP.
- Comparaison et confrontation entre les dépenses d'assistance technique entre les programmes fondés sur des loyers annuels, comme le CRP, les programmes fondés sur les servitudes à long terme, comme le WRP, et les programmes de conservation applicables aux terres en exploitation, comme l'ancien ACP et l'EQIP actuel.
- Évolution des choix concernant le financement de l'assistance technique (par rapport à celui des loyers, du cofinancement, etc.), la tendance en matière de conservation étant au renforcement des pratiques de « gestion », qui demandent un appui technique plus important.

L'analyse se fonde sur les données budgétaires relatives au soutien administratif, à l'assistance technique, au cofinancement et aux loyers accordés au titre du CRP et d'autres mesures de conservation du ministère de l'Agriculture, entre 1983 et 2002 (ministère de l'Agriculture, OBPA, 2002). Une série chronologique plus longue (1936-99) sur les dépenses de conservation est également employée pour illustrer les tendances à long terme de l'assistance technique, d'une part, et des aides financières, d'autre part.

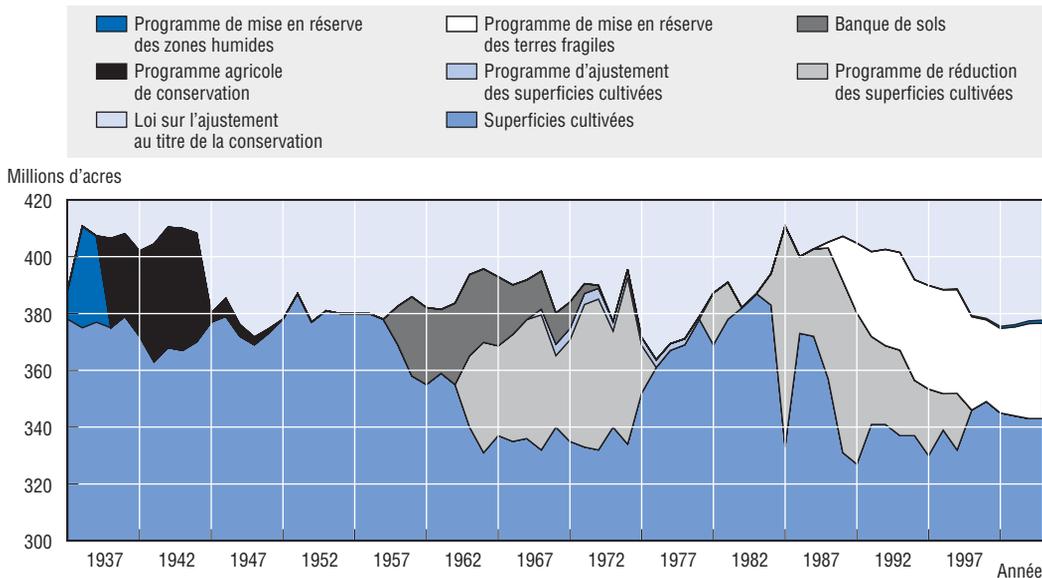
6.2. Le programme de mise en réserve des terres fragiles (CRP)

Le retrait des terres fait partie de la panoplie d'instruments d'action de la politique agricole des États-Unis depuis les années 30. À cette époque, la réduction des superficies cultivées a été employée pour faire face à la fois à la faiblesse du revenu agricole et aux problèmes de préservation des ressources que soulevaient l'érosion, les inondations et les sécheresses. Depuis, les États-Unis lancent périodiquement des mesures destinées à mettre des terres hors culture, dont le succès est inversement proportionnel au revenu agricole net. Dans le passé, ces dispositifs étaient institués lorsque les prix agricoles étaient bas et les terres étaient remises en culture lorsqu'ils se redressaient. Les programmes de retrait des terres (y compris les jachères annuelles) ont porté en moyenne sur 31 millions d'acres entre 1933 et 2001 (soit 8 % des terres affectées aux cultures, graphique 6.1). Les superficies concernées sont allées jusqu'à 78 millions d'acres (20 %) en 1983. Seules dix années n'ont pas connu de retraits au titre de ces programmes (1948 à 1955 et 1980-81).

Tout au long de cette période, le CRP est resté le principal dispositif de retrait des terres. C'est aussi la mesure de conservation la plus importante tout domaine confondu. Souscrit volontairement, il permet d'obtenir des loyers annuels, des paiements incitatifs au titre de certaines activités et des cofinancements pour établir des couverts végétaux avalisés sur les parcelles éligibles. Contrairement à beaucoup d'autres pays, les États-Unis n'imposent quasiment aucune restriction aux propriétaires fonciers privés quant à l'utilisation de leurs terres à des fins agricoles ou forestières. Il n'existe pas de lois fédérales limitant de manière significative l'utilisation des terres et, au niveau des États ou à l'échelon local, seules quelques réglementations ont cet effet (Taylor, 2001). Par conséquent, pour influencer sur l'utilisation des sols ou encourager l'adoption de pratiques de conservation, il faut nécessairement passer par des incitations directes non obligatoires ou par des incitations indirectes relevant d'autres programmes volontaires.

En juin 2004, 34,8 millions d'acres bénéficiaient du CRP, dont 2,8 millions au titre de la souscription continue sur des parties de parcelle, du Programme d'encouragement à la mise en réserve de terres fragiles (CREP) et du Programme en faveur des zones humides cultivables (FWP) (ministère de l'Agriculture-FSA, 2004). Plus de 660 000 contrats sont en vigueur et plus de 390 000 agriculteurs sont concernés. Le coût annuel total du loyer se monte à près de 1,7 milliard d'USD et le coût du loyer moyen par acre est de 48 USD. Environ 60 % de la superficie totale est composée de surfaces en herbe, 16 % de forêts et de surfaces en végétaux ligneux propices à la faune sauvage, et 5 % de zones humides en cours de reconstitution. Le programme est autorisé pour 39,7 millions d'acres jusqu'à 2007 et les contrats peuvent avoir une durée de 10 à 15 ans. Dans le cadre du CRP en cours, les terres mises hors production sont ciblées dans l'optique d'améliorer le rapport coût-efficacité du dispositif, et les paiements sont ajustés de manière à ce qu'ils se rapprochent le plus possible de la valeur marchande des terres.

Graphique 6.1. Histoire des programmes de retrait des terres aux États-Unis, 1933-2001



Ciblage

Dans les années 30, lorsque les pouvoirs publics ont recouru pour la première fois au retrait des terres, ils n'ont pas défini de critères précis pour caractériser les superficies à mettre hors culture. Lors des débats sur la loi agricole de 1985, les outils quantitatifs employés dans l'élaboration des plans de conservation à l'échelle des exploitations ont été étendus à l'organisation des actions de conservation à l'échelle régionale et nationale. Les superficies cultivées du pays ont donc été « classées » (Bills et Heimlich, 1984). Ainsi, les terres dont l'exploitation, même intensive, ne provoque pas une érosion forte sont considérées comme « non érodables ». Les terres sur lesquelles l'érosion peut être maîtrisée, sans interruption de la production, moyennant des façons culturales appropriées ou d'autres pratiques, ont été classées dans la catégorie « modérément érodables ». Enfin, les terres « très érodables » sont celles qui subiraient une érosion inacceptable malgré les pratiques de conservation les plus rigoureuses.

Promulgué en 1985 dans le cadre de la loi de 1985 sur la sécurité alimentaire, le CRP s'est assorti de ce système de ciblage et portait donc uniquement sur les terres arables très érodables. La loi prévoyait d'appliquer le programme à 45 millions d'acres sur les 142 millions répertoriés comme très érodables à l'horizon 1990. Sur 36.4 millions d'acres inscrites entre 1986 et 1993, 8 % s'érodaient de plus de 40 tonnes de sol par acre et par an et 83 % à plus de 10 tonnes par acre et par an (Osborn *et al.*, 1995). Des analyses ultérieures ont montré que plus de la moitié des terres bénéficiant du dispositif étaient très érodables, d'où une économie de 281 millions de tonnes de sol par an (ministère de l'Agriculture-SCS, 1994). L'érosion sur les terres très érodables est passée de 8.6 à 0.6 tonnes par acre et par an dans le cas de l'érosion hydrique et de 10.7 à 1.3 tonnes par acre et par an dans celui de l'érosion éolienne. Au total, le CRP a permis de réduire l'érosion de 12 %, soit 38 % de la diminution générale de l'érosion entre 1982 et 1992. Sur une réduction nette, toutes sources confondues, de 1.2 milliard de tonnes de l'érosion en nappes, de l'érosion en

rigoles et de l'érosion éolienne entre 1982 et 1997, 406 millions de tonnes (34 %) ont été imputables au CRP (Claassen et al., 2001).

Le fait de mettre l'accent sur les terres très érodables signifiait implicitement que la réduction de l'érosion des sols était le principal objectif environnemental du programme. Par conséquent, ce sont les terres qui présentaient le plus fort potentiel d'érosion qui y ont été soumises en priorité. Cependant, en 1990, il est apparu que l'érosion en elle-même n'était pas un objectif aussi important qu'on l'avait cru. En particulier, des études physiques et économiques ont montré que ses répercussions *in situ* sur la productivité des cultures étaient somme toute très relatifs au regard de ses incidences et de celles de la sédimentation sur la qualité de l'eau, les habitats naturels, notamment aquatiques, et certaines infrastructures collectives comme les barrages, les fossés et les canaux (Crosson et Stout, 1983; Larson et al., 1983; Clark et al., 1985; Ribaud, 1986; AAEA, 1986). On s'est donc intéressé davantage aux mesures susceptibles d'atténuer les effets *ex situ* de l'érosion et des ruissellements d'éléments nutritifs et de pesticides qui lui sont associés (Ogg et al., 1989). De plus, la création d'habitats naturels dans le milieu agricole et leur amélioration, ainsi que les avantages économiques et sociaux qu'en retire la population, ont retenu l'attention (Berner, 1989; CAST, 1990; Allen, 1994). Finalement, compte tenu du redressement des prix agricoles, l'objectif de 45 millions d'acres soumises au CRP était moins justifié, et un plafond de 36 millions a donc été arrêté dans la loi agricole de 1990 (FACTA Act). Appliquer le dispositif aux « meilleures » parcelles qui n'étaient pas encore sous contrat (c'est-à-dire à celles qui donneraient le plus d'avantages environnementaux par dollar dépensé) était devenu plus important qu'y soumettre la plus grande superficie possible.

Sous l'effet de ces trois facteurs, et conformément aux dispositions de la loi agricole de 1990, le Congrès a encouragé le ministère de l'Agriculture à inscrire au CRP les terres susceptibles de donner les meilleurs résultats environnementaux par dollar dépensé. Afin d'atteindre les multiples objectifs écologiques et d'améliorer le rapport coût-efficacité du programme, le ministère a mis au point et appliqué un indice des avantages environnementaux (EBI) conçu pour représenter la gamme des résultats recherchés (ministère de l'Agriculture-FSA, 1997). L'EBI est calculé pour chaque parcelle proposée par les propriétaires et porte sur plusieurs paramètres, dont :

- l'amélioration de la qualité des eaux de surface ;
- l'amélioration de la qualité des eaux souterraines ;
- le maintien de la productivité des sols ;
- l'assistance aux producteurs susceptibles de rencontrer des problèmes dans la mise en œuvre des plans de conservation ;
- la superficie boisée ;
- la superficie située dans une zone où se posent des problèmes de qualité de l'eau graves et caractérisés; et
- la superficie située dans une zone déclarée prioritaire au titre de la conservation par le Congrès.

Pour chaque cycle de souscription, un classement national en fonction du rapport coût-efficacité, fondé sur l'EBI et le loyer demandé, a été établi. Les offres qui présentaient les ratios les plus élevés étaient acceptées, jusqu'à ce que soit atteint l'objectif de superficie arrêté pour le cycle de souscription concerné. Une analyse indique que, après 1990, ce sont les offres concernant les terres de la *Corn Belt* et du Nord-Est, pourtant plus chères, qui ont

été privilégiées, car l'érosion hydrique (en nappes et en rigoles) y était plus importante et se répercutait sur la qualité de l'eau. L'EBI a été mis à jour à plusieurs reprises. Sa dernière version correspond au 26^e cycle de souscription (ministère de l'Agriculture-FSA, 2003).

Une évaluation *ex post* des cycles de souscription 1 à 12 et des nouvelles procédures a permis de procéder à une validation plus rigoureuse de ces dernières (Feather et al., 1999). Cette opération a montré que, par rapport aux superficies admises au bénéfice du CRP avant 1992, l'application des critères de l'EBI améliorerait les retombées attribuées au programme dans les domaines des loisirs en eau douce et de l'observation de la nature, et les diminuait dans le domaine de la chasse au faisan. Si l'on se fonde sur cette comptabilité partielle, on peut considérer que les nouvelles procédures se sont traduites par une amélioration des retombées estimée, en valeur, à 370 millions d'USD par an.

En 1996, lorsque les premiers contrats sur dix ans conclus en 1986 ont commencé à arriver à échéance, le CRP a été reconduit et il a été confirmé que le choix des parcelles devait s'appuyer sur l'EBI pour assurer la rentabilité du dispositif.

Montant du loyer

Indemniser les exploitants du coût d'opportunité des terres mises hors production est le fondement économique de tous les programmes de gel des terres aux États-Unis. Sans cette indemnisation, et en l'absence de réglementation contre l'exploitation des terres concernées, il est impossible d'amener un nombre suffisant d'agriculteurs à se porter candidats. Bien que le principe soit simple, il n'est pas facile de déterminer l'indemnité qui convient pour chaque parcelle dans le cadre d'un dispositif qui porte sur des millions d'acres. Sur des marchés concurrentiels qui fonctionnent correctement, le loyer annuel des terres agricoles concorde, en théorie, avec le revenu annuel procuré par la production, et équivaut donc au coût d'opportunité de l'utilisation des terres. Comme nous allons le voir ci-dessous, ce n'est pas toujours le cas.

En théorie, des enchères pourraient renforcer l'efficacité de la gestion d'un programme de ce type (Dicks, 1985; Ervin et Mill, 1985). En réponse à un appel d'offres, les exploitants pourraient proposer des terres contre un loyer fixé par eux et les pouvoirs publics sélectionner les offres qui leur paraissent intéressantes. Un système d'appel d'offres a bien été expérimenté en 1958, mais il a été abandonné (Christensen et Aines, 1962, p. 45). Lorsque le CRP moderne a été autorisé, en 1985, une procédure d'offres/adjudications de ce type était prévue. Cependant, l'objectif fixé, à savoir 45 millions d'acres, excluait son application, car il était impossible d'admettre une telle superficie dans le dispositif dans un délai aussi court. La multiplication des périodes de souscription et la pression à laquelle soumettaient les agents de l'État la nécessité de sélectionner une telle superficie aussi vite que possible permettaient aux propriétaires fonciers de faire jouer le système en leur faveur. N'étant pas préparés à négocier les offres avec les propriétaires, les agents du ministère de l'Agriculture se sont référés à un indicateur, le loyer annuel maximum acceptable (LAMA), fondé sur les moyennes des comtés, que les candidats eux-mêmes se sont mis rapidement à utiliser pour fixer le montant de leur offre.

En 1990, il est devenu manifeste que le système d'appel d'offres ne fonctionnait pas et que le LAMA posait des problèmes. Un système de loyer corrigé en fonction des caractéristiques des sols, qui reflétait les principaux facteurs de distribution des sols sur la base de leur productivité, a donc été proposé (Reichelderfer et Boggess, 1988; Barbarika et al., 1994). Les loyers moyens par comté sont ainsi corrigés à la hausse ou à la baisse en

fonction du ratio entre la productivité du sol sur la parcelle et la productivité moyenne dans le comté. Par exemple, le loyer d'une parcelle dont le sol a une productivité de 20 % supérieure à la moyenne du comté est 1.2 fois plus élevé que le loyer moyen de ce même comté. Ce mécanisme permet d'adapter l'indemnité versée au seul facteur le plus susceptible d'avoir une incidence sur le coût d'opportunité des terres en exploitation, à savoir la productivité relative de celles-ci.

Souscription continue

Une autre innovation de la loi agricole de 1996 consistait à permettre l'inscription de parties de parcelles où certaines pratiques de conservation (zones de filtrage, bandes tampons le long des cours d'eau) devaient être mises en œuvre très rapidement, et ce à n'importe quel moment dans l'année et sans mise en concurrence (principe de la « souscription continue »). Outre les loyers annuels et un cofinancement, bon nombre des pratiques peuvent donner lieu à des aides financières annuelles supplémentaires et à des aides uniques versées d'avance. Un dispositif associant l'administration fédérale et les états, appelé Programme d'encouragement à la mise en réserve de terres fragiles (CREP) axe la souscription continue sur des projets locaux conçus pour atteindre des objectifs environnementaux particuliers moyennant le ciblage des terres admises au CRP. Les souscriptions s'effectuent en permanence, mais des pratiques relevant de la souscription ordinaire peuvent venir s'ajouter à celles qui sont prévues dans le cadre de la souscription continue normale et des aides financières supplémentaires sont généralement accordées à ce titre. En 2004, 29 accords étaient en vigueur dans 25 États.

Depuis les premiers dispositifs mis en place dans les années 30, le CRP et les autres programmes de retrait des terres ont évolué à mesure que de nouveaux objectifs étaient définis et de nouvelles procédures administratives mises en place. Les données sur les coûts de transaction concernant le programme reflètent ces changements, en particulier dans les années où débutent une nouvelle période contractuelle de dix ans. L'analyse présentée ici s'efforce de caractériser ces variations dans une certaine mesure.

Des plans de conservation à l'échelle de l'exploitation à l'assistance technique nécessaire au programme

Avant la loi de 1985 sur la sécurité alimentaire, qui a créé le Programme de mise en réserve des terres fragiles et instauré l'écoconditionnalité dans le domaine de la lutte contre l'érosion, le NRCS² du ministère de l'Agriculture s'appuyait sur l'élaboration de plans de conservation portant sur toute l'exploitation, en recensant la totalité des problèmes de conservation repérés sur chacune.

« Les districts de conservation et le SCS privilégiaient la méthode des plans de conservation applicables à la totalité d'une exploitation [...] La plupart des districts donnaient la priorité aux agriculteurs qui étaient intéressés par une assistance dans plusieurs domaines » (Cohee, 1986, p. 95).

Le cofinancement étant réduit (les aides au titre de l'ACP se limitaient à 3 500 USD par exploitation et par an), certains volets des plans n'étaient jamais mis en œuvre. De nombreux agriculteurs interrogés dans le cadre d'une étude sur les mesures conservatoires ont déclaré : « le personnel du SCS recommandait souvent des pratiques qui étaient trop compliquées, n'avaient pas un bon rapport coût-efficacité ou étaient trop chères, même avec un cofinancement » (Nielson, 1986, p. 76). Le SCS avait tendance à solliciter les exploitants qui avaient déjà coopéré dans le passé, et pas nécessairement ceux chez

lesquels se posaient les problèmes de conservation les plus graves. Souvent, les spécialistes de la conservation des districts avaient du mal à convaincre de nouveaux agriculteurs de coopérer, car les incitations financières en faveur de l'élaboration et de la mise en œuvre de plans de conservation étaient limitées.

L'adoption du CRP et de l'écoconditionnalité a engendré une demande de plans de conservation qui a failli submerger le SCS en 1986. Alors même que le processus législatif se poursuivait, le Congrès craignait qu'étendre l'éligibilité, en plus des autres modifications déjà apportées aux mesures de conservation, « ne surcharge le système » (Gray, 1986, p. 31). Ervin et Blase (1986, p. 80) notaient quant à eux : « la mise en œuvre [du CRP] nécessitera une réaffectation importante des effectifs et des dépenses dans divers organismes de l'administration fédérale, des États et des collectivités locales [...] Le coût d'opportunité de cette redistribution ne pourra être pris en considération que dans la mesure où d'autres programmes auront été négligés ». La nécessité d'aider les propriétaires fonciers à déterminer si leurs terres répondaient aux critères d'éligibilité (la superficie des terres cultivables très érodables approchant 101 millions d'acres) et à définir des plans d'établissement d'un couvert végétal au titre du CRP une fois admises 8 millions d'acres pour la seule année 1986, a conduit le SCS à réévaluer ses mécanismes de planification.

Cependant, d'après une enquête menée auprès de responsables de la conservation du ministère de l'Agriculture au niveau des comtés, seuls 10 à 12 % des personnes interrogées estimaient que programmer ou obtenir une assistance technique posait des problèmes susceptibles de limiter le nombre d'agriculteurs participant au CRP (Nowak et Schnepf, 1989, tableau 7). Le facteur le plus souvent cité dans cette enquête (une personne interrogée sur quatre) était le manque de personnel affecté à la mise en œuvre du programme à l'échelon local. Les personnes interrogées indiquaient également que la coopération entre organismes locaux dans la mise en œuvre du dispositif s'était renforcée, et que cette évolution était proportionnelle au taux d'érosion et au pourcentage de terres dont les sols étaient très érodables. D'après 18 à 19 % des spécialistes locaux de la conservation, les démarches administratives que doivent effectuer les exploitants pour postuler au CRP constituaient un obstacle important. Les agents de l'ASCS et les vulgarisateurs en poste dans les comtés étaient à peu près deux fois plus nombreux que les membres du SCS à considérer qu'elles sont un frein (Nowak et Schnepf, 1989, tableau 7). La pression exercée sur le personnel local s'est accentuée et les agents chargés de la conservation à l'échelon local ont enregistré une augmentation des cas de « surmenage » à mesure que se poursuivait la mise en œuvre de la loi sur la sécurité alimentaire (Barlow, 1989).

Le peu de temps imparti pour évaluer l'éligibilité au CRP et élaborer les plans d'établissement d'un couvert végétal, d'une part, et pour organiser l'écoconditionnalité, d'autre part, a conduit le SCS à envisager de modifier radicalement ses méthodes de planification, qui consistaient jusque là à traiter avec les agriculteurs en tête-à-tête et à prévoir des mesures de conservation pour la totalité de chaque exploitation concernée. Au lieu de continuer à s'intéresser à tous les problèmes de ressources à la fois sur l'exploitation, les spécialistes de la conservation ont commencé à se limiter à ce que les agriculteurs voulaient (ou devaient) faire sur leurs terres très érodables. Le tableau 6.1 présente les résultats d'une enquête consacrée par le SCS en 1989 à ces nouvelles méthodes.

Cependant, la complexité des sols, des paysages et des pratiques a sans doute eu une incidence sur les coûts beaucoup plus importante que la méthode de planification elle-même. Les auteurs ont noté que les procédures groupées pouvaient être plus efficaces

Tableau 6.1. **Coût des plans de conservation en fonction de la méthode de planification employée**

Méthode de planification	Source de l'assistance	Districts	Nombre de plans	Superficies concernées	Coût par plan	Coût par acre		
		Nombre	Nombre	Acres	USD	Moyenne	Minimum	Maximum
						USD par acre concernée		
Tête-à-tête	Fournisseur	2	1 668	697 150	91.10	0.22	0.18	0.23
Tête-à-tête	SCS seul	5	4 694	912 968	182.87	0.94	0.76	2.56
Tête-à-tête	SCS chef de file	10	10 075	1 548 917	154.99	1.01	0.38	3.62
Groupe	SCS seul	1	307	19 700	73.09	1.14	n.a.	n.d.
Combinaison	SCS chef de file	11	19 259	2 807 413	197.21	1.35	0.20	4.01

n.d. : non disponible. SCS : Service de la conservation des sols (Soil Conservation Service).

Source : Robertson et al. (1989).

lorsque les types de sols, les plans de culture et les impératifs de conservation étaient très semblables, par exemple s'il était possible de prévoir un même type de couvert végétal sur des sols très érodables comparables dans un secteur relativement homogène. D'autres agents des organismes concernés estimaient que les procédures groupées pouvaient répondre aux besoins dans le peu de temps imparti si les documents d'information nécessaires étaient préparés à l'avance (Farnsworth et Braden, 1988; Farnsworth et al., 1988). L'informatisation des services et le recours aux systèmes d'information géographique (SIG), destinés à faciliter la planification, ont par ailleurs imposé une charge de travail supplémentaire aux agents locaux qui n'étaient pas familiarisés avec l'informatique (Ventura et Giampetroni, 1992).

Le SCS a commencé à s'apercevoir qu'en axant la planification uniquement sur la lutte contre l'érosion sur les terres très érodables, dans le cadre de la mise en œuvre du CRP, il ne tirait pas parti de la possibilité de s'attaquer également aux autres problèmes de ressources (qualité de l'eau, habitats naturels, etc.), qui était jugés de plus en plus importants à mesure que s'élaborait la loi agricole de 1996 (Bridge, 1993). Les nouveaux programmes créés par la loi agricole de 1996, de même que la reconduction du CRP, ont permis de débloquer davantage de fonds, mais ont aussi encouragé plus encore les services chargés de la conservation à abandonner les plans applicables à une exploitation toute entière, au profit de plans tout juste suffisants pour permettre à un agriculteur de présenter un dossier complet de candidature à l'un des nombreux programmes existants (CRP, EQIP, WHIP, FRPP, etc.). Chacun de ces programmes impose des règles de planification et de candidature particulières, de sorte que les spécialistes de la conservation, sur le terrain, doivent encore plus partager leur temps qu'auparavant.

6.3. Répartition des rôles entre organismes officiels dans le cadre du CRP

Les missions relatives à la mise en œuvre des programmes de conservation dans l'agriculture sont depuis longtemps réparties entre différents services du ministère de l'Agriculture. Les activités de formation et d'assistance technique à l'intention des agriculteurs relèvent de la responsabilité du NRCS, tandis que les aides financières sont administrées par la FSA. C'est à ces deux services qu'incombent les principales responsabilités et les principaux financements concernant les programmes de conservation applicables à l'agriculture. D'autres services relevant du ministère de l'Agriculture, du gouvernement fédéral, des États ou des collectivités locales jouent

également un rôle dans la conception et la mise en œuvre des mesures de conservation, mais leurs interventions sont en général de courte durée, ponctuelles, limitées en termes financiers et difficiles à isoler dans leurs budgets.

S'agissant du CRP, les tâches du NRCS consistent notamment à certifier que les terres proposées répondent aux critères d'éligibilité relatifs, entre autres, à l'érodabilité des sols, à participer au calcul de l'EBI, à collaborer avec les producteurs pour élaborer des plans d'établissement d'un couvert végétal, à apporter une assistance technique lors de la mise en place de ce couvert végétal et à la superviser, et à vérifier que ce couvert végétal est correctement établi et entretenu. Autrement dit, le NRCS fournit une grande partie de son assistance technique au début du contrat, puis il se met en retrait une fois que le couvert végétal est en place. Le personnel chargé du CRP au sein du service s'occupe de ce programme par périodes, puis se consacre à d'autres mesures et missions. Les tâches de la FSA consistent quant à elles à vérifier que les agriculteurs sont éligibles financièrement, à les aider à soumettre leur dossier de candidature, à présenter le résultat de l'EBI, à informer les candidats que leur dossier a été accepté et à conclure les contrats, à administrer les paiements et à vérifier que les contrats continuent de donner droit aux aides financières. Ces activités se poursuivent à un niveau relativement élevé tout au long de la durée du contrat. Dans les antennes locales de la FSA, une partie du personnel peut être affectée pendant des périodes brèves à l'organisation des cycles de souscription ordinaire au CRP (ce qui ne transparait probablement pas dans les données communiquées sur les dépenses de l'agence), mais de nombreux agents se consacrent à plein-temps à ce programme. Les fonctions relatives au CRP au niveau des États et des antennes locales sont décrites dans le tableau 6.2.

L'assistance technique fournie par le NRCS avant l'acceptation des candidatures porte donc sur le formulaire CRP-2 (voir graphique 6.2), qui certifie l'éligibilité des terres, les pratiques de conservation proposées sur la base d'un type de couvert végétal donné et la nature des sols (à laquelle est subordonné le montant du loyer accordé). Le soutien administratif apporté par la FSA est pour sa part axé sur le formulaire CRP-1, qui établit le montant du loyer et certifie que les règles relatives à l'assurance récolte sont respectées.

La FSA, notamment ses bureaux de Washington, applique la procédure d'acceptation des candidatures au CRP, laquelle est pratiquement invisible pour le producteur ou le propriétaire foncier. Une fois une candidature acceptée, le soutien administratif et l'assistance technique incombent ici aussi à l'antenne locale chargée de la conservation à l'échelle du comté. Le producteur est informé et le NRCS (parfois avec l'appui du Service des forêts du ministère de l'Agriculture ou du Service de la pêche, de la faune et de la flore du ministère de l'Intérieur) l'aide à concevoir un plan d'action de conservation en vue de la mise en œuvre des pratiques nécessaires au couvert végétal. La FSA avalise ce plan et, au cours de son exécution, délivre les contrats CRP-1 portant sur les différentes pratiques utilisées et permettant le traitement du versement des paiements au titre du cofinancement et du loyer. Les spécialistes locaux de la conservation du NRCS continuent de suivre l'établissement et l'entretien du couvert végétal de protection, en fonction des besoins, pendant toute la durée du contrat.

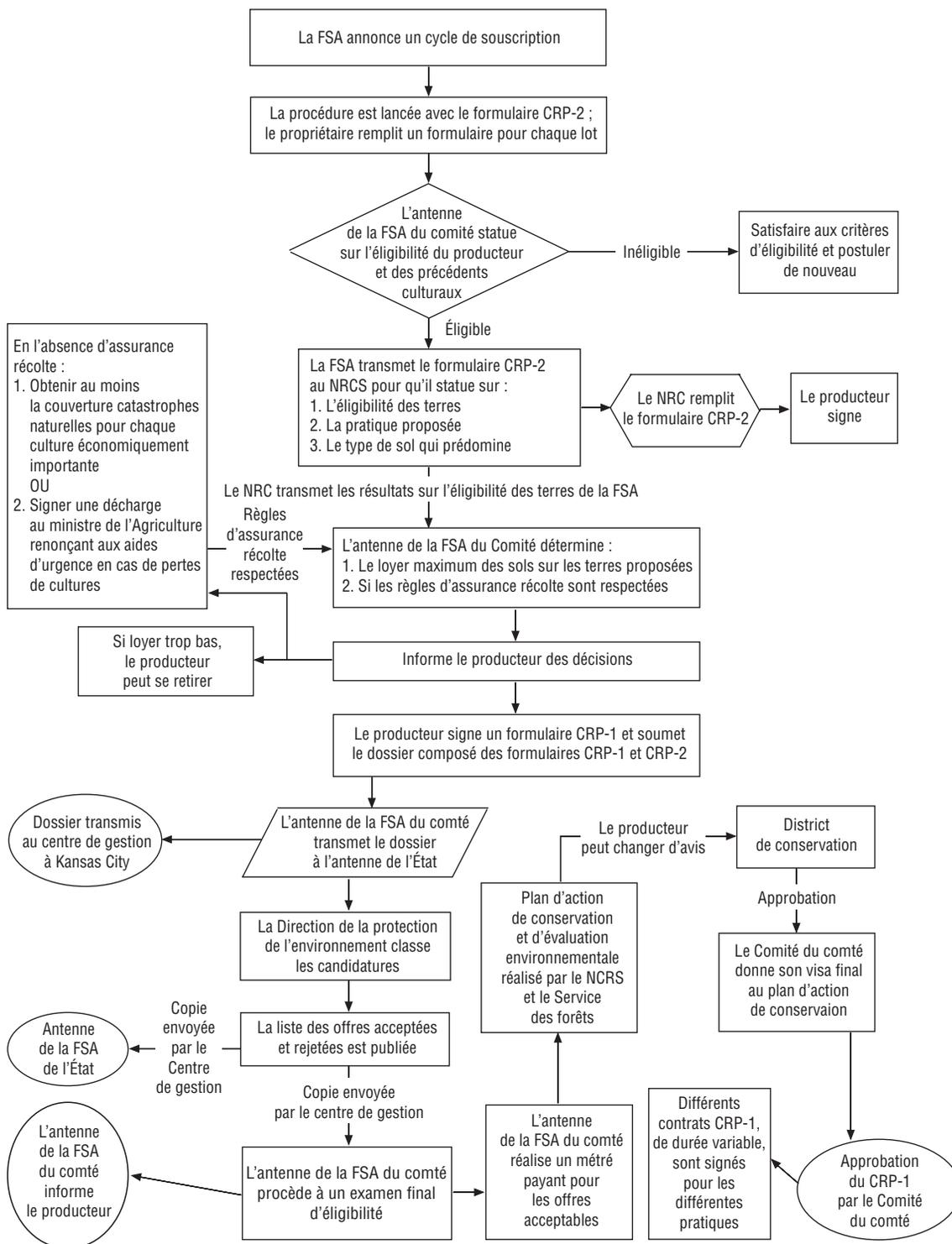
Une liste détaillée des tâches incombant à chacun des grands organismes officiels est donnée dans le tableau 6.2.

Tableau 6.2. **Missions des agents locaux de la FSA, du NRCS et du Service des forêts dans le soutien administratif et l'assistance technique relatifs au CRP**

Responsable ou agent désigné	Missions
Directeur de district de la FSA	Examine et valide les formulaires CRP-1 pour le ministère de l'Agriculture et les agents au niveau du comté Vérifie qu'une évaluation environnementale a été réalisée pour chaque contrat CRP et que toutes les consultations nécessaires ont eu lieu
Directeur exécutif de comté de la FSA	Calcule les cofinancements et les loyers Dirige les activités quotidiennes des centres de service sur le terrain et de leurs agents
Antenne de comté de la FSA	Calcule le loyer annuel maximum Statue sur l'éligibilité du producteur et des précédents culturaux Détermine si les règles d'assurance récolte sont respectées Réalise les métrés « payants » Vérifie que les superficies admises au CRP dans le comté ne dépassent pas la limite de 25 % Veille à ce que les superficies sous contrat CRP et AMTA ne dépassent pas les superficies affectées à la production sur les exploitations Détermine les réductions des quotas de surface et des superficies allouées Exécute les paiements au titre du loyer, des cofinancements, du SIP et des PIP
Comité de comté	Approuve les superficies éligibles et les plans de conservation Peut déléguer une partie de son autorité au directeur exécutif de comté (superficies éligibles et approbation des plans de conservation, par exemple) Approuve les formulaires CRP-1 sauf pour les agents et membres du ministère de l'Agriculture, de la FSA, des districts de conservation et des sièges Statue sur les manquements aux clauses des contrats CRP-1 Fournit aux propriétaires fonciers, en fin de contrat, une approbation écrite leur permettant de retirer la servitude de leur titre Approuve les accords de cofinancement des propriétaires/exploitants Peut accorder certaines dérogations concernant l'éligibilité du régime de propriété Statue sur le respect des dispositions sur la participation des propriétaires fonciers/exploitants Adresse des avis à l'antenne du comté, statue sur l'éligibilité des producteurs, des terres et des pratiques au CCRP Veille à ce que les plans de conservation au titre du CCRP prévoient des dispositions sur l'entretien Approuve les plans de conservation et les CRP-1 définitifs relevant du CCRP Après consultation du comité de la FSA de l'État, peut décider d'ouvrir une souscription continue, à condition que la limite de 25 % par comté ne soit pas atteinte, ou peut demander une dérogation au comité de la FSA de l'État Vérifie que le plafond annuel des paiements (50 000 USD) n'est pas dépassé et, dans l'affirmative, réduit ces paiements Autorise la plupart des accords de cofinancement Peut établir des taux de cofinancement, sous réserve de l'autorisation du comité de la FSA de l'État et après consultation du NRCS
Spécialiste de la conservation du district et service du NRCS sur le terrain	Représente le NRCS auprès de la FSA, du comité de comté, des organismes des États chargés des forêts et de la faune et de la flore, et des districts de conservation Coordonne les activités de boisement avec les organismes des États chargés des forêts Détermine si les pratiques sont adaptées, nécessaires et faisables, ainsi que les types de sol prédominants, en vue de statuer sur l'éligibilité des terres
District de conservation	Approuve les plans de boisement Si nécessaire, adresse au comité de comté une lettre de recommandation sur le dépassement du plafonnement à 25 % des terres pouvant bénéficier du programme Approuve les plans de conservation
NRCS	Participe à l'examen technique des dossiers et aux réflexions générales Calcule l'EBI pour les rubriques 1 à 6 et reporte les résultats sur le formulaire CRP-2 Aide les antennes de comté à caractériser les types de sol Élabore les plans de conservation et les accords de cofinancement avec le Service des forêts le cas échéant Conduit des évaluations environnementales sur site Établit des rapports annuels de situation Reçoit l'approbation des plans de conservation du district de conservation
Service des forêts	Élabore les plans de boisement Fournit une assistance technique au sujet des pratiques de boisement Vérifie et certifie que les pratiques prévues sont mises en œuvre Élabore des plans de gestion des terres reconverties dans le cadre du CRP

Source : Tableau 3.2-1, ministère de l'Agriculture, FSA, Programme de mise en réserve des terres fragiles, « Final Programmatic Environmental Impact Statement ».

Graphique 6.2. Diagramme du processus général des contrats CRP



Source : Ministère de l'Agriculture, FSA, Programme de mise en réserve des terres fragiles, « Final Programmatic Environmental Impact Statement ».

Établissement des plans de conservation

La principale forme d'assistance technique fournie dans le cadre du CRP porte sur la préparation des plans de conservation applicables aux superficies qui bénéficient du dispositif. Ce plan doit être approuvé pour que le contrat au titre du CRP puisse être conclu. Il récapitule les informations de base et les décisions relatives aux actions qui seront menées sur les parcelles concernées. Avant l'adoption de la loi agricole de 1985, les plans de conservation portaient souvent sur la totalité de l'exploitation agricole concernée. Dans le cadre du CRP (et de beaucoup d'autres dispositifs d'aides financières adoptés depuis 1985), il est possible de n'y inscrire que les informations concernant spécifiquement la parcelle qui bénéficie du programme.

Interviennent dans l'élaboration des plans de conservation prévus par le CRP : 1) le spécialiste de la conservation du district du NRCS; 2) l'expert forestier de l'État (s'il est question de boisement); 3) le Service de la pêche, de la faune et de la flore du ministère de l'Intérieur ou l'expert de la faune et de la flore de l'État (si les habitats sont concernés); et 4) le comité de comté de la FSA. Le NRCS est responsable en dernier ressort : 1) de la direction technique de l'élaboration des plans et de leur mise en œuvre; 2) de l'observation des règles édictées dans le Manuel national de procédure de planification au sujet du respect des dispositions de la loi nationale sur la politique environnementale; et 3) des avis techniques sur les plans et leurs éventuelles révisions. C'est toutefois la FSA qui statue en dernier ressort sur la conformité à la loi nationale sur la politique environnementale. Le NRCS procède à l'évaluation environnementale relative à toutes les questions potentielles concernant les espèces menacées ou en danger, conformément à la loi sur les espèces en danger, ainsi qu'aux visites sur le terrain qui s'imposent. La FSA veille pour sa part à ce que toutes les consultations nécessaires aient lieu. Pour que l'approbation finale soit accordée, il faut que le plan de conservation entériné :

- mentionne toutes les pratiques nécessaires à l'établissement et à l'entretien en bonne et due forme du couvert végétal sur la totalité de la superficie concernée ;
- permette techniquement d'atteindre les objectifs du CRP ;
- respecte les règles du NRCS sur la conformité à la loi nationale sur la politique environnementale ;
- soit examiné et approuvé par le district de conservation du NRCS (le district peut aider le producteur à concevoir et à mettre en œuvre les systèmes de gestion qui permettront à celui-ci d'assurer la conservation des ressources); et
- garantisse que le couvert végétal ne sera pas perturbé pendant la principale saison de nidification, sur la base des conditions fixées par le comité technique de l'État.

Avant d'approuver un contrat CRP, le comité de comté de la FSA examine et avalise le plan après s'être assuré :

- qu'il a été signé et accepté par toutes les parties au contrat, le NRCS et le district de conservation ;
- qu'il porte sur la totalité de la superficie qu'il est proposé de soumettre au CRP ;
- qu'il prévoit les interventions nécessaires pour lutter contre les adventices, les insectes et autres ennemis des cultures pendant toute la durée du contrat ;
- qu'il ne prévoit que les pratiques nécessaires à l'exécution du contrat CRP ;
- que le cofinancement prévu est limité aux pratiques qui y donnent droit ;

- qu'il prévoit des doses (de semences, de chaux, d'engrais, etc.) compatibles avec les caractéristiques des pratiques prévues; et
- si les terres concernées se trouvent dans une zone de conservation prioritaire, qu'il permet d'atteindre les objectifs fixés dans cette zone.

Le plan de conservation avalisé contraint les participants au CRP à mettre en œuvre et à maintenir les pratiques homologuées suivantes :

- le cas échéant, utiliser des plantes pérennes et des mélanges d'espèces végétales qui présentent les avantages écologiques les plus importants pour chaque pratique ;
- lorsque c'est possible, utiliser des semences certifiées CRP par l'État (les semences courantes, notamment les semences de plantes indigènes, peuvent être employées lorsqu'il n'existe pas de semences certifiées) ;
- le cas échéant, éviter d'utiliser une espèce allochtone unique ;
- employer des légumineuses, des herbacées, des arbustives et des mélanges de plantes ;
- veiller à ce que la panoplie de semences approuvée ne contienne pas d'espèces adventices, notamment d'espèces nuisibles.

La caractéristique la plus importante du plan de conservation, dans le cadre du CRP, est qu'il définit les pratiques d'entretien nécessaires pour établir et maintenir les pratiques approuvées prévues dans le contrat CRP, indépendamment de l'éligibilité du candidat au bénéfice du cofinancement.

Service de la pêche, de la faune et de la flore, programme « Partenaires pour la pêche, la faune et la flore »

Les biologistes du Service de la pêche, de la faune et de la flore mettent leurs connaissances sur la gestion et la remise en état des habitats et sur les besoins des différentes espèces au service de l'aménagement des terres soumises au CRP, à l'EQIP, au WHIP et à divers programmes de conservation similaires. Depuis 1992, les programmes « Partenaires pour la pêche, la faune et la flore » aident le NRCS et les propriétaires fonciers à choisir les sites soumis au WRP, conçoivent des programmes de remise en état et participent aux décisions sur les activités relatives à l'utilisation des terres dans les zones où existent des servitudes au titre du WRP.

Entre 2001 et 2004, le Service de la pêche, de la faune et de la flore a consacré environ 1.2 million d'USD par an à l'assistance technique destinée aux candidats au CRP et aux titulaires de contrats (Naley, 2004). Ce chiffre a probablement été plus élevé dans les années de lancement, c'est-à-dire aux moments où le nombre de candidatures et les superficies proposées étaient beaucoup plus importants et où les couverts végétaux de protection correspondants étaient en cours d'établissement.

6.4. Coût du soutien administratif et de l'assistance technique dans le cadre du CRP

Dans la mesure où la FSA et le NRCS se partagent la responsabilité du CRP (avec, dans une mesure limitée, le Service des forêts du ministère de l'Agriculture), les coûts de transaction du ministère de l'Agriculture doivent comprendre à la fois le coût de l'assistance technique fournie par le NRCS et le Service des forêts et le coût du soutien administratif apporté par la FSA. Les coûts sont estimés à partir de données budgétaires générales dont les limites sont expliquées à l'encadré 6.1. Le budget du ministère de l'Agriculture ne ventilant pas le soutien de la FSA aux activités de conservation par

Encadré 6.1. **Note sur la qualité des données**

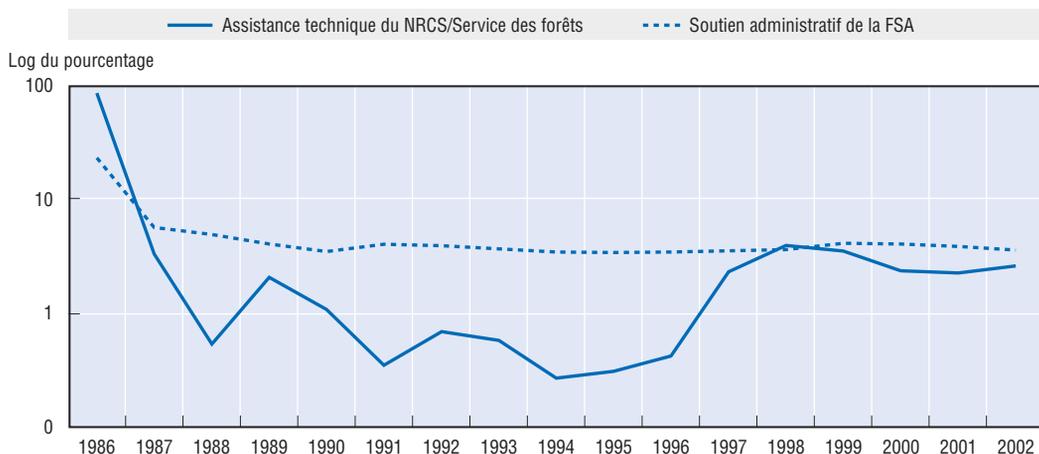
Les données employées dans cette analyse sont des données budgétaires générales communiquées par le ministère de l'Agriculture. Les données administratives de cette nature posent de nombreux problèmes liés aux procédures budgétaires et aux règles comptables de l'administration. Outre les problèmes habituels, les données sur les coûts de l'assistance technique fournie par le NRCS au titre du CRP en soulèvent deux autres.

Premièrement, sur le terrain, les spécialistes de la conservation des districts doivent maintenir un équilibre entre les demandes des producteurs et des clients, et rendre compte de l'utilisation de leur temps en fonction des codes budgétaires correspondant à leurs activités dans le système comptable. Ils sont incités à faire coïncider clients et comptes sur le papier, que cela corresponde ou non à la réalité dans les faits. Par conséquent, certaines activités signalées au titre de « l'assistance technique dans le cadre du CRP » peuvent ne pas en relever et inversement.

Deuxièmement, le coût de l'assistance technique fournie par le NRCS au titre du CRP n'est pas financé directement par le budget, mais remboursé par la FSA. Il y a une tendance administrative compréhensible à essayer d'obtenir un remboursement pour un maximum d'activités, dont certaines peuvent ne pas être tout à fait liées au CRP. En outre, la controverse sur le plafonnement des financements prévu à l'article 11 des statuts de la CCC pourrait avoir limité le montant des remboursements sollicités par le NRCS. L'effet net de l'éventuelle surestimation ou sous-estimation des coûts de l'assistance technique fournie par le NRCS est impossible à déterminer à partir de ces données. Malgré ces problèmes, les chiffres correspondent aux dépenses budgétaires officielles publiées par le ministère de l'Agriculture et sont la seule source exploitable pour estimer les coûts de transaction à l'échelle nationale.

programmes, le total est réparti en fonction des dépenses relatives au titre du CRP (de loin les plus élevées), de l'ACP, de l'ECP (Programme de conservation d'urgence) et du RCWP (Programme sur la qualité de l'eau en milieu rural) chaque année. Les résultats, exprimés en pourcentage des loyers et des cofinancements versés au titre de l'établissement d'un couvert végétal, sont indiqués au graphique 6.3.

Graphique 6.3. Programme de mise en réserve des terres fragiles : assistance technique et soutien administratif en pourcentage des paiements au titre des cofinancements et des loyers

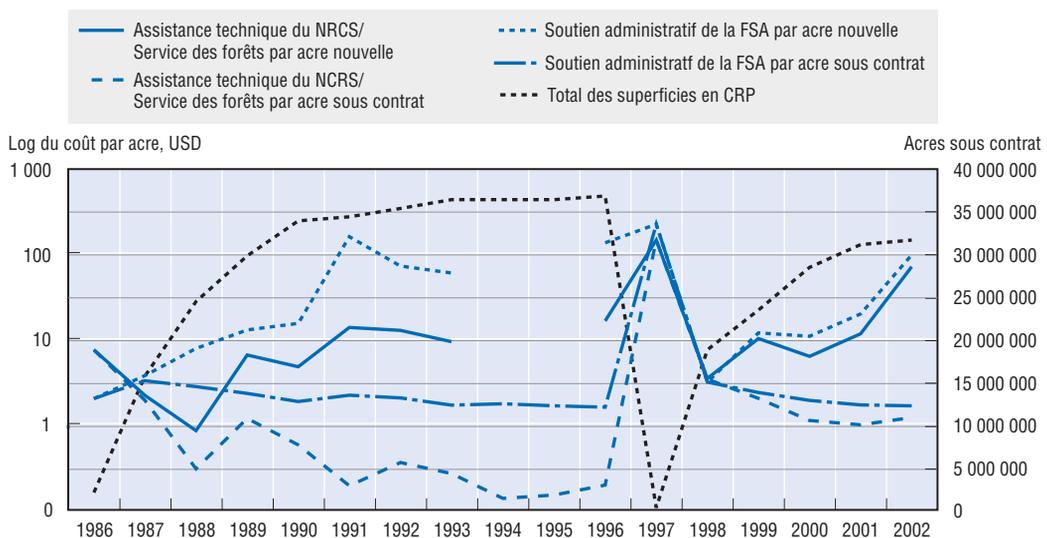


Source : Ministère de l'Agriculture, OBPA et Ralph E. Heimlich, *Agricultural Conservation Economics*.

Aussi bien le NRCS/Service des forêts que la FSA ont eu des coûts élevés au démarrage (87 % dans le premier cas et 23 % dans l'autre), lesquels se reflètent dans le montant des dépenses d'assistance technique et de soutien par dollar versé au titre des paiements en 1986, première année d'application du CRP. Cependant, les dépenses de soutien de la FSA se sont ensuite stabilisées à 3-4 % des paiements, alors que les coûts de l'assistance technique du NRCS/Service des forêts ont beaucoup fluctué (entre 0.4 et 4 % des paiements). Cela fait écho au caractère nettement plus stable du soutien administratif assuré par la FSA au titre des contrats et au caractère irrégulier des activités d'assistance technique nécessaires pour planifier et réaliser l'établissement d'un couvert végétal sur les terres qui viennent s'ajouter au fil du temps aux superficies déjà soumises au CRP. Les coûts de l'assistance technique ont diminué à mesure que des contrats étaient conclus, jusqu'à ce que le programme porte sur les 36 millions d'acres prévues. Après la reconduction du CRP par la loi agricole de 1996 et des contrats arrivés à expiration, ils ont de nouveau augmenté. La création du programme CREP et l'institutionnalisation de la souscription continue au CRP ont entraîné une demande d'assistance technique plus stable et permanente qui se reflète dans le niveau plus élevé de cette activité après 1996.

Les coûts par acre nouvelle et par acre sous contrat conviennent mieux que le montant des dépenses en valeur absolue pour mesurer les coûts de transaction (graphique 6.4). Dans la mesure où le soutien administratif de la FSA porte à la fois sur les superficies nouvellement soumises au programme et sur celles qui y sont déjà inscrites, les coûts par acre nouvellement soumise augmentent régulièrement (aucune superficie n'a été admise au bénéfice du CRP en 1994 et 1995), tandis que les coûts par superficie sous contrat se stabilisent, puis diminuent. Après la poussée initiale, les coûts par acre nouvelle ne progressent plus en proportion, peut-être parce que le personnel se forme progressivement et devient de plus en plus efficace dans l'administration du programme. Peut-être aussi les candidats qui présentent plusieurs dossiers successifs maîtrisent-ils de mieux en mieux la procédure et ont-ils donc de moins en moins besoin d'un appui administratif ou technique.

Graphique 6.4. Programme de mise en réserve des terres fragiles : coûts de transaction par acre nouvelle et par acre sous contrat



Source : Ministère de l'Agriculture, OBPA et Ralph E. Heimlich, Agricultural Conservation Economics.

L'assistance technique qu'apportent le NRCS et le Service des forêts au moment de la souscription et de l'établissement du couvert végétal présente un profil comparable (hausse à mesure que les souscriptions se multiplient et diminution du coût par acre sous contrat), mais les fluctuations sont plus sensibles. Dans la mesure où les besoins en assistance technique diminuent après les premières années de contrat, les coûts par superficie sous contrat baissent plus nettement que dans le cas du soutien administratif apporté par la FSA.

Les plus fortes poussées d'activité d'appui administratif et technique se sont produits en 1986, année où le programme a été conçu et lancé, puis en 1997. Les dépenses de la FSA et du NRCS/Service des forêts se sont accrues en 1996-97. À cette époque, la deuxième série de cycles d'inscriptions au programme était en cours de préparation, le CRP ayant été reconduit par la loi agricole de 1996, et les superficies sous contrats arrivés à expiration et candidates à une réinscription à partir de 1998 étaient à leur apogée. Ici aussi, les coûts par superficie sous contrat diminuent, au demeurant plus vite que dans le cas de l'assistance technique que dans celui du soutien administratif.

Disposant de séries temporelles sur les coûts de transaction du CRP, on peut décomposer la contribution de différents facteurs à ces coûts. Un modèle de régression linéaire simple reliant les coûts de transaction et les principales caractéristiques pour l'année de souscription est révélateur. Pour tenir compte des différences entre le soutien administratif et l'assistance technique, des estimations distinctes ont été réalisées pour chacun.

L'équation du soutien administratif apporté par la FSA (tableau 6.3) est très prédictive, expliquant près de 80 % (R^2 ajusté = 0.776) de la variation des coûts sur les 17 années estimées, avec une valeur élevée pour le test de Fisher. Quatre variables sont statistiquement significatives dans l'équation. C'est la superficie totale sous contrat qui est la plus significative au plan statistique, ce qui coïncide avec l'idée selon laquelle le soutien administratif est étalé sur la totalité de la superficie bénéficiant du programme et non pas seulement sur les superficies qui y ont nouvellement admises (graphique 6.5). Les coefficients sont traités comme des coûts marginaux, de sorte que chaque acre ajoutée au programme représente selon l'estimation 1.79 USD dans les coûts de soutien administratif de la FSA. Le nombre de contrats conclus est significatif, chaque nouveau contrat ajoutant 798 USD aux coûts. Cela reflète probablement des économies d'échelle dans la préparation des souscriptions et un gain d'efficacité relatif dû à l'expérience accumulée à mesure que les contrats se multiplient. La superficie sur laquelle porte chaque contrat est significative, chaque acre supplémentaire abaissant les coûts de 6.56 USD. Cela est logique, si l'on considère que les grands contrats étalent les coûts d'administration de chacun d'eux sur une superficie plus grande et réduisent le nombre total de contrats qui doivent être administrés. Enfin, une variable indicatrice représentant la différence entre le programme 1985-95 et le programme 1996-2002 est statistiquement significative, puisqu'elle diminue les coûts de soutien de la FSA de 41.2 millions d'USD par an. Cela reflète peut-être une diminution des tâches des agents de la FSA sur le terrain, sous l'effet de la simplification de la procédure de sélection des offres, de la normalisation des loyers et de l'automatisation d'une grande partie des démarches liées aux candidatures au moyen d'applications web.

Bien qu'ils ne soient pas statistiquement significatifs, d'autres coefficients sont intéressants de par le signe et l'ampleur de leur effet estimé sur les coûts du soutien administratif. Chaque acre mise hors production soustrait 0.20 USD, sans doute parce qu'elle a pour effet d'étaler les coûts fixes sur une superficie plus grande. Dans les cycles plus tardifs (après 1996), les terres antérieurement inscrites au CRP pouvaient faire l'objet d'un nouveau

Tableau 6.3. **Équation de régression des dépenses de soutien administratif de la FSA au titre du Programme de mise en réserve des terres fragiles, 1986-2002**

Statistiques de régression					
R multiple	0.961				
R ²	0.923				
R ² ajusté	0.776				
Écart-type	5 496 547				
Observations	17				
ANOVA					
	Ddl	Somme des carrés	Carré moyen	F	Test de significativité
Régression	7	4.E + 15	5.E + 14	17	0
Résidu	10	3.E + 14	3.E + 13		
Total	17	4.E + 15			
	Coefficients	Écart-type	Stat. t	Valeur p	Borne inférieure IC 95 %
Acre nouvelle	-6.56 USD	2.16	*** (3.03)	0.01	(11.37)
Acre mise hors production/ recevant un couvert végétal	-0.20 USD	0.45	(0.43)	0.67	(1.21)
Acre réinscrite	0.68 USD	0.64	1.08	0.31	(0.73)
Acre souscription continue	-3.83 USD	9.17	(0.42)	0.69	(24.25)
Superficie totale sous contrat (par acre)	1.79 USD	0.08	***22.62	0.00	1.62
Nombre de contrats conclus	798.35 USD	238.32	***3.35	0.01	267.33
Variable indicatrice après 1996	-41 196 527 USD	10 543 697 USD	*** (3.91)	0.00	(64 689 352)

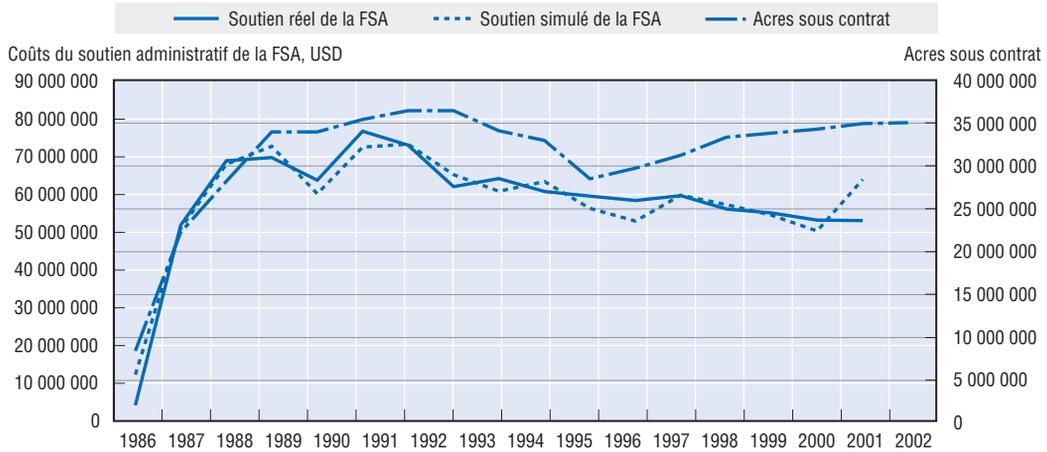
*** significatif avec un intervalle de confiance à 95 %.

Source : Ralph E. Heimlich, Agricultural Conservation Economics.

contrat. D'après les estimations, les terres concernées ajoutent 0.68 USD par acre admise. Les terres soumises au programme dans le cadre de la procédure de souscription continue entraînent des coûts administratifs nettement moins élevés que celles qui y sont admises dans le cadre de la procédure de souscription ordinaire. Elles soustraient en effet, selon les estimations, 3.83 USD par acre aux coûts de soutien administratif. Soulignons que ces constatations s'appliquent uniquement aux coûts de transactions administratifs : souvent, les paiements au titre des loyers et du cofinancement sont plus élevés dans le cas de la souscription continue que dans celui de la souscription ordinaire.

Les coûts de l'assistance technique dispensée par le NRCS/Service des forêts fluctuent beaucoup plus et, du fait qu'ils se manifestent généralement dans les premières années du contrat, différentes variables sont susceptibles d'expliquer les variations (tableau 6.4). Seule la moitié environ de la variance des données est expliquée par la régression (R² ajusté = 0.472), et le test de Fisher n'est pas aussi significatif que dans l'équation des coûts de la FSA. Logiquement, la superficie totale sous contrat n'est pas aussi significative dans cette équation que dans celle de la FSA et son coefficient est beaucoup plus petit, puisque l'augmentation n'est que de 0.30 USD par acre. Les variables significatives qui expliquent les coûts de l'assistance technique sont le nombre d'acres mises hors production ou sur lesquels un couvert végétal a été installé chaque année, le nombre d'acres admises au bénéfice du programme chaque année (non cumulé) et la variable indicatrice pour les contrats conclus après 1996. Logiquement, chaque acre supplémentaire mise hors production/recevant un couvert végétal ajoute 2.39 USD (graphique 6.6). La variable indicatrice révèle que les coûts de

Graphique 6.5. Programme de mise en réserve des terres fragiles : coûts réels et simulés du soutien administratif assuré par la FSA



Source : Ministère de l'Agriculture, OBPA et Ralph E. Heimlich, Agricultural Conservation Economics.

l'assistance technique du NRCS ont augmenté de 31.9 millions d'USD par an après 1996. Cela peut s'expliquer par le fait que l'évaluation de l'EBI, qui est apparu en 1991 mais qui n'a été utilisé à grande échelle qu'après la reconduction du CRP en 1996, a compliqué la procédure. Il se peut aussi que cette augmentation soit due au fait que l'assistance technique imposée par la prise en charge de facteurs environnementaux nouveaux tels que les habitats naturels et la qualité de l'eau était plus complexe que celle que nécessitait l'érosion sur les sols très érodables au cours des cycles précédents.

Bien qu'ils ne soient pas statistiquement significatifs, les coefficients correspondants aux autres variables sont intéressants de par leur signe et leur ampleur. Les superficies réinscrites réduisent les coûts de l'assistance technique de 0.51 USD par acre. Les superficies admises dans le CRP dans le cadre de la souscription continue les font quant à elles diminuer de 3.63 USD par acre, peut-être parce qu'elles concernent au premier chef les pratiques applicables aux bandes tampons le long des cours d'eau.

Assistance technique les premières années et les années suivantes

Il ressort des données sur les dépenses que les coûts de transaction des programmes de conservation sont plus élevés dans les premières années de leur application/mise en place que dans les années ultérieures (tableau 6.5). Le CRP a été lancé en 1986, année où les premiers contrats ont été souscrits. Il a ensuite été reconduit par la loi agricole de 1996, ce qui a donné lieu à la conclusion de nouveaux contrats à partir de 1997. Les coûts d'assistance technique du NRCS se sont établis, en moyenne, à 0.03 USD par dollar dépensé (3 %) pendant les phases de lancement, puis à seulement 0.01 USD par dollar dépensé (1 %) les années suivantes. Les coûts de soutien administratif de la FSA étaient à peu près les mêmes, par dollar dépensé, pendant l'une et l'autre périodes. Le coût de l'assistance technique du NRCS par acre sous contrat s'est monté à 23.21 USD dans les années de lancement, puis est tombé à seulement 5.33 USD dans les années qui ont suivi. Les coûts administratifs de la FSA par acre sous contrat ont eux aussi baissé, passant de 27.11 USD à seulement 13.97 USD.

Les données publiques sur les coûts administratifs utilisées dans cette analyse ne font pas la distinction entre, d'une part, les coûts d'établissement, qui peuvent être considérés

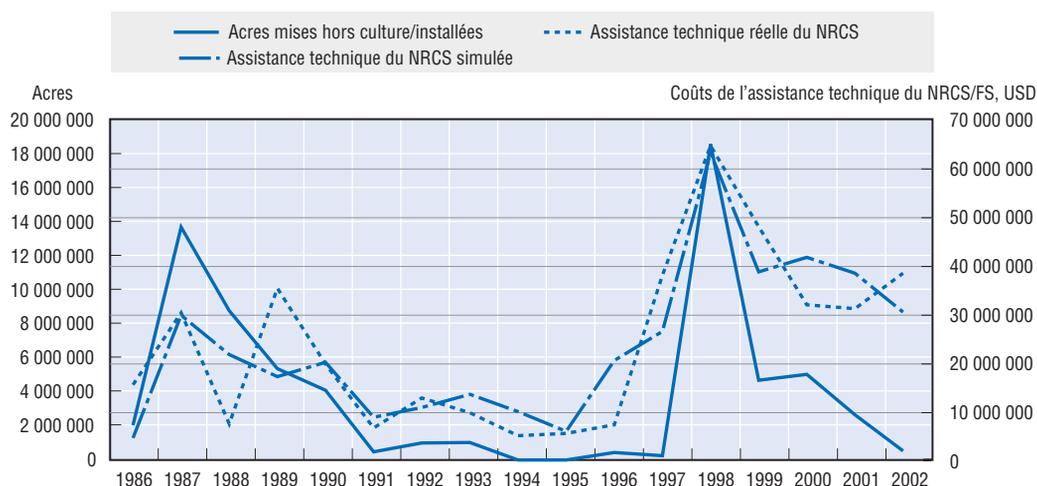
Tableau 6.4. Équation de régression des dépenses d'assistance technique du NRCS/Service des forêts au titre du Programme de mise en réserve des terres fragiles, 1986-2002

Statistiques de régression					
R multiple	0.856				
R ²	0.732				
R ² ajusté	0.472				
Écart-type	11 432 253				
Observations	17				
ANOVA					
	ddl	Somme des carrés	Carré moyen	F	Test de significativité
Régression	7	4.E + 15	5.E + 14	4	0
Résidu	10	1.E + 15	1.E + 14		
Total	17	5.E + 15			
	Coefficients	Écart-type	Stat. t	Valeur p	Borne inférieure IC 95 %
Acre nouvelle	1.40 USD	4.50	0.31	0.76	(8.62)
Acre mise hors production/ recevant un couvert végétal	2.39 USD	0.94	***2.54	0.03	0.29
Acre réinscrite	-0.51 USD	1.32	(0.39)	0.71	(3.46)
Acre souscription continue	-3.63 USD	19.07	(0.19)	0.85	(46.11)
Superficie totale sous contrat (par acre)	0.30 USD	0.16	**1.84	0.10	(0.06)
Nombre de contrats conclus	-220.82 USD	495.69	(0.45)	0.67	(1 325.28)
Variable indicatrice après 1996	31 894 665 USD	21 929 806 USD	*1.45	0.18	(16 967 998)

* significatif avec un intervalle de confiance à 80 %, ** significatif avec un intervalle de confiance à 90 %, *** significatif avec un intervalle de confiance à 95 %.

Source : Ralph E. Heimlich, Agricultural Conservation Economics.

Graphique 6.6. Programme de mise en réserve des terres fragiles : dépenses réelles et simulées au titre de l'assistance technique assurée par le NRCS/Service des forêts



Source : Ministère de l'Agriculture, OBPA et Ralph E. Heimlich, Agricultural Conservation Economics.

comme un investissement devant être amorti sur les dix années que dure le programme, et, d'autre part, les coûts récurrents qui découlent de la seule mise en œuvre du dispositif jusqu'à son arrivée à échéance. L'essentiel des activités de conception et de refonte du

Tableau 6.5. Assistance technique et soutien administratif dans les premières années d'application des programmes de conservation et ultérieurement, 1983-2002 (USD)

	Première(s) année(s)	Programme de mise en réserve des terres fragiles (CRP)	Programme de mise en réserve des terres humides (WRP)	Programme en faveur de la qualité de l'environnement (EQIP) et équivalents antérieurs
		1986, 1997	1993	1995-96
Première(s) années(s), en millions de dollars constants de 1996	Assistance technique du NRCS	53.4	5.3	194.3
	Soutien administratif de la FSA	62.4	n.d.	10.7
Année(s) suivante(s), en millions de dollars constants de 1996	Assistance technique du NRCS	353.2	85.5	1 476.5
	Soutien administratif de la FSA	925.3	n.d.	168.5
Par dollar dépensé, première(s) années(s), en dollars par dollar constant de 1996	Assistance technique du NRCS	0.03	1.11	0.62
	Soutien administratif de la FSA	0.04	n.d.	0.03
Par dollar dépensé, année(s) suivante(s), en dollars par dollar constant de 1996	Assistance technique du NRCS	0.01	0.09	0.37
	Soutien administratif de la FSA	0.04	n.d.	0.04
Par acre sous contrat, première(s) années(s), en dollars constants de 1996 par acre	Assistance technique du NRCS	23.21	106.93	n.d.
	Soutien administratif de la FSA	27.11	n.d.	n.d.
Par acre sous contrat, année(s) suivante(s), en dollars constants de 1996 par acre	Assistance technique du NRCS	5.33	93.38	n.d.
	Soutien administratif de la FSA	13.9	n.d.	n.d.

n.d. : non disponible.

Source : Ministère de l'Agriculture, OBPA et Ralph E. Heimlich, Agricultural Conservation Economics.

programme ont eu lieu en 1986, lorsque le CRP contemporain a été adopté pour la première fois, puis en 1996-97, quand il a été reconduit, mais le dispositif a été modifié à d'autres occasions. Par exemple, l'EBI et la correction des loyers en fonction de la nature des sols sont entrés en vigueur après que la loi agricole de 1990 a réorienté le programme sur un éventail plus large d'objectifs environnementaux, mais ils ont d'abord été utilisés à titre expérimental dans le but d'atteindre les 1.4 million d'acres qui manquaient pour parvenir au plafond de 36.4 millions d'acres fixé à l'origine. Ces méthodes ont été réévaluées et perfectionnées une fois que la loi agricole de 1996 a eu reconduit le CRP pour dix années supplémentaires, et elles ont ensuite été employées pour réinscrire plus de 22 millions d'acres en 1997-98. D'autres changements moins importants ont été apportés au programme et à son administration à chaque nouveau cycle de souscription.

Le contraste entre les coûts d'établissement et les coûts récurrents est plus net dans le cas du WRP (tableau 6.5). Les coûts d'assistance technique du NRCS ont été supérieurs à 1.11 USD par dollar dépensé pendant la première année de mise en œuvre de ce programme, et de 106.93 USD par acre sous contrat. Une fois la mise en place effectuée, ils sont tombés à seulement 0.09 USD par dollar dépensé (9 %) et à 93.38 USD par acre sous contrat. Les coûts induits par le WRP sont considérables, car il est nécessaire d'instaurer une servitude légale sur la superficie où doit être recréée une zone humide, alors qu'un simple contrat entre le producteur et l'État suffit dans les autres programmes. L'EQIP, institué par la loi agricole de 1996, a renforcé plusieurs mécanismes de cofinancement antérieurs, dont l'ancien ACP (Programme agricole de conservation), administré par la FSA, ainsi que le GPCP (Programme de conservation des Grandes plaines) et le Programme de lutte contre la salinité dans le bassin du Colorado, administré par le NRCS. Le FIP (Programme d'incitations forestières) a été transféré du NRCS au Service des forêts en 1996. Si l'on examine les coûts l'assistance technique du NRCS, on constate qu'ils étaient de 0.62 USD par dollar dépensé au moment où l'EQIP était mis en place (période de transition 1995-96), contre 0.37 USD en moyenne par

dollar dépensé avant et après. Les coûts administratifs de la FSA sont quant à eux demeurés constants (environ 0.04 USD par dollar dépensé).

Il ressort de la comparaison entre le premier CRP (1985-95) et le second (1996-2002), que les coûts annuels moyens de l'assistance technique dispensée par le NRCS au titre de ce dispositif ont considérablement augmenté, alors que les coûts du soutien administratif assuré par la FSA ont diminué (tableau 6.6) : ceux du NRCS ont progressé de 150 %, passant de 15 millions d'USD par an environ à 36 millions d'USD, tandis que ceux de la FSA baissaient de 6 %. Dans l'ensemble, les coûts ont augmenté de 25 %.

Tableau 6.6. **Écarts des coûts de transaction annuels moyens, par organisme, entre le premier et le deuxième CRP (USD)**

	Coûts annuels d'assistance technique du NRCS	Coûts annuels de soutien administratif de la FSA	Coûts de transaction annuels totaux des deux organismes
Premier CRP (1986-96)	14 760 049	59 364 895	74 124 945
Deuxième CRP (1996-2002)	36 996 689	56 289 935	93 286 624

Source : Ministère de l'Agriculture, OBPA et Ralph E. Heimlich, Agricultural Conservation Economics.

Ces chiffres résultent probablement de l'influence d'au moins cinq facteurs. Premièrement, l'application de l'EBI dans l'évaluation des offres et de loyers normalisés en fonction de la nature des sols a sans doute accru les coûts d'évaluation du NRCS et diminué ceux de la FSA. Bien que ces modifications aient été décidées en 1991, elles n'ont été appliquées à une superficie significative qu'au moment de la reconduction du CRP, en 1996, et de l'arrivée à échéance de la première génération de contrats. Deuxièmement, l'élargissement de l'éventail des problèmes environnementaux pris en considération après 1990, et surtout après 1996, a probablement imposé au NRCS d'étendre l'assistance technique qu'il apportait dans le cadre de la panification et de la mise en œuvre des méthodes de protection des sols. Troisièmement, le NRCS a sans doute apporté de plus en plus de soin à la comptabilité de l'assistance technique dispensée au titre du CRP car, après 1996, son personnel était de plus en plus sollicité du fait de l'augmentation des financements (mais pas des effectifs) consacrés aux programmes de conservation prévus par la loi agricole de 1996. Quatrièmement, la procédure de souscription continue et le CREP ont été mis en œuvre après 1996, et ont engendrés des activités techniques et administratives supplémentaires. Enfin, après 1996, la FSA s'est de plus en plus appuyée sur les applications Web et les SIG pour administrer les souscriptions au CRP, ce qui lui a probablement permis de réaliser des économies.

Évaluation complexe, souscription libre et rapport coût-efficacité

À première vue, on pourrait penser que les coûts administratifs et techniques sont plus faibles dans le cadre de la souscription continue et du CREP que ceux des activités qui nécessitent l'application et l'évaluation de l'EBI dans le cadre de la procédure ordinaire de souscription au CRP. En l'absence de données directes sur les coûts de transaction de ces différentes procédures, l'analyse de régression des dépenses apporte quelques éléments qui confortent cette hypothèse.

En ce qui concerne la FSA, les superficies admises au bénéfice du programme entraînent des coûts administratifs nettement moins élevés dans le cadre de la souscription continue que dans celui de la procédure ordinaire. Selon les estimations, elles

soustrairaient 3.83 USD aux coûts de soutien administratif par acre sous contrat dans le premier cas, bien que les coefficients ne soient pas statistiquement significatifs (tableau 6.3). Les coûts d'assistance technique du NRCS et du Service des forêts seraient quant à eux inférieurs de 3.63 USD par acre. Ici aussi, le coefficient n'est pas statistiquement significatif. Il convient de noter que ces estimations portent uniquement sur les coûts de transaction liés au soutien administratif et à l'assistance technique : les paiements au titre des loyers et du cofinancement sont en général plus élevés dans le cadre de la souscription continue que dans celui de la procédure ordinaire. En ce qui concerne cette dernière, les loyers moyens au titre du CRP sont de 44 USD par acre, alors qu'ils s'élèvent à 89 USD en moyenne dans le cas de la souscription continue et à 121 USD par acre au titre du CREP (ministère de l'Agriculture, FSA, 2004).

Si les bandes tampons, les zones de filtrage et les corridors de végétation acceptés dans le cadre de la souscription continue et du CREP contribuent de manière non négligeable à l'amélioration de la qualité de l'eau et des habitats naturels, il n'est pas possible de les comparer avec les parcelles plus grandes qui font l'objet de la procédure ordinaire. Les coûts administratifs et techniques doivent être amortis sur des superficies contractuelles plus petites et les coûts de transaction que doivent assumer les producteurs pour soumettre ces dernières au programme sont plus élevés également. C'est l'une des raisons pour lesquelles les loyers proposés dans ce cadre, de même que les incitations financières en faveur de l'adhésion au programme et des pratiques qu'il impose, ont été augmentés, les propriétaires fonciers devant être stimulés. Malgré tout, le nombre de contrats conclus dans le cadre de la souscription continue et du CREP est inférieur aux prévisions. Ainsi, en janvier 2004, seuls 555 626 acres étaient sous contrat au titre du CREP, contre 1.5 million d'acres allouées aux programmes des États (ministère de l'Agriculture, FSA, 2004b).

La souscription continue et le CREP viennent en complément du dispositif ordinaire, qui est plus important et qui porte sur des parcelles entières. Il peut être utile d'envisager d'autres formes de souscription continue axées sur d'autres pratiques de protection de l'environnement hautement prioritaires et applicables sur des parties de parcelle, ou même sur des parcelles entières, mais remplacer totalement le dispositif ordinaire par la souscription libre ne présenterait pas un rapport coût-efficacité satisfaisant.

6.5. Coûts de transaction de différents types de programmes de conservation

Il existe de nombreuses manières d'aider les exploitants à adopter des pratiques de conservation des ressources et de protection de l'environnement. Une taxonomie des systèmes de conservation révèle que l'éventail va des réglementations contraignantes (rarement employées aux États-Unis) aux arguments moraux mis en évidence par la formation et l'assistance technique, en passant par la participation volontaire encouragée par des incitations financières (tableau 6.7). Les coûts de transaction fluctuent d'une approche à l'autre, car l'assistance technique qu'elles nécessitent varie du tout au tout, pouvant être absente (réglementation) ou essentielle (programmes assurant uniquement une assistance technique ou des formations). Dans le cas des programmes qui prévoient une assistance financière pour encourager la conservation des ressources, les coûts de transaction liés à la mise des terres hors production diffèrent de ceux qui sont liés au cofinancement et aux incitations, en raison de la durée et du coût relatif de l'assistance technique et du moment où elle est dispensée.

Tableau 6.7. **Table des problèmes d'environnement/de conservation en agriculture, des moyens d'action et des programmes fédéraux**

Problème d'environnement/conservation	Participation non volontaire		Participation volontaire				Mesures d'appui
	Réglementation	Écoconditionnalité	Retrait des terres	Cofinancement	Paiements incitatifs	Échanges/banques/mises en réserve	
Érosion : diminution de la productivité des sols		Écoconditionnalité/engazonnement (1985)	Banque de sols (1956) CRP (1985)	ACP (1936)			Formation/assistance technique CTA (1936)
Érosion : sédimentation	CZARA (1990)	Écoconditionnalité/engazonnement (1990)	CRP (1990)	ACP (1936) EQIP (1996)	WQIP (1990) EQIP (1996)		CTA (1936)
Érosion: poussière en suspension dans l'air		Écoconditionnalité/engazonnement (1990)	CRP (1996)	ACP (1936) EQIP (1996)	ACP (1936) EQIP (1996)		CTA (1936)
Disparition de zones humides	CWA article 404 (1972)	Écoconditionnalité/protection des zones marécageuses (1985)	Banque de l'eau (1970) CRP (1988) WRP (1990) EWRP (1993)			Banque de crédits de réduction des impacts sur les zones humides (1995)	
Qualité de l'eau : dégradation due aux éléments nutritifs	CZARA (1990)		CRP (1996)	EQIP (1996)	WQIP (1990) EQIP (1996)	CWA (1990)	CTA (1936)
Qualité de l'eau : dégradation due aux pesticides	FIFRA (1947) CZARA (1990)		CRP (1996)	EQIP (1996)	WQIP (1990) EQIP (1996)		CTA (1936)
Disparition d'habitats naturels	ESA (1973)		CRP (1996)	WHIP (1996)			

Acronymes : ACP – Programme agricole de conservation. CRP – Programme de mise en réserve des terres fragiles. CTA – Assistance technique relative à la conservation des ressources. CWA – loi sur la qualité de l'eau. CZARA – Amendements reconduisant la loi sur le littoral. EQIP – Programme en faveur de la qualité de l'environnement. ESA – loi sur les espèces en danger. EWRP – Programme d'urgence de mise en réserve des zones humides. FIFRA – loi fédérale sur les insecticides, les fongicides et les rodenticides. WHIP – Programme en faveur de la protection des habitats naturels. WQIP – Programme d'amélioration de la qualité de l'eau. WRP – Programme de mise en réserve des terres humides.

Source : Heimlich et Claassen (1998), p. 98.

L'assistance technique nécessaire aux programmes de cofinancement et d'incitation est en général prodiguée l'année même où les dépenses sont consenties, et la mise en place est dans la plupart des cas achevée en l'espace d'une année ou deux, après quoi il est rarement utile d'assurer un suivi de ce point de vue. Elle peut cependant représenter un pourcentage beaucoup plus important des coûts totaux, par rapport aux investissements dans les machines, les structures et les matériaux, notamment lorsque les pratiques modifient les modes de gestion des ressources agricoles. À l'inverse, en ce qui concerne le retrait des terres, l'assistance technique est nécessaire pendant une année ou deux au départ, pour établir le couvert végétal, mais les paiements s'étalent sur plusieurs années. Elle est généralement beaucoup moins importante en pourcentage du coût total, car les paiements au titre des loyers et des servitudes sont d'ordinaire assez élevés, tandis que les coûts d'établissement du couvert végétal sont normalement modestes.

Dans les deux cas, un programme peut entraîner des coûts extraordinaires lorsqu'il est mis en œuvre pour la première fois et lorsqu'il arrive à échéance. Les coûts à la mise en place sont dus à la conception de normes techniques, de formulaires, de programmes de formation du personnel, de fiches de notification, de procédures, de protocoles de données et de systèmes de comptabilité financière. Les coûts à l'échéance sont attribuables à l'achèvement des projets en cours, à la résolution des problèmes soulevés par les paiements, à la finalisation des comptes rendus et des comptes, et à la réaffectation du personnel à d'autres tâches.

Les graphiques 6.7 et 6.8 comparent les coûts d'assistance technique imputables aux programmes de retrait des terres et de cofinancement mis en œuvre aux États-Unis de 1983 à 2002. Ils oscillent en général entre 5 et 10 % des dépenses au titre des loyers/servitudes et du cofinancement de l'établissement du couvert végétal. Cependant, dans les cas du CRP et du WRP, les coûts de lancement ont été élevés la première année (110 %). La Banque de l'eau est un dispositif plus ancien, démarré dans les années 50, dans le cadre duquel les agriculteurs pouvaient recevoir des paiements pour conserver des zones humides peu profondes et des zones tampons sur les terres agricoles. Elle a été fusionnée avec le WRP après l'adoption de la loi agricole de 1990, et le brusque changement du pourcentage de l'assistance technique (passé de 0.1 % à 4.5 %) était probablement dû à une modification de la comptabilisation de cette assistance qu'à une réelle modification de son volume. Il peut y avoir eu des coûts de transaction supplémentaires du fait que les accords existants dans le cadre de la Banque de l'eau ont été convertis en servitudes au titre du WRP.

Les coûts de l'assistance technique nécessaire à la mise en œuvre du GPCP et du CRBSCP, beaucoup plus élevés que ceux des autres programmes de cofinancement et des programmes de retrait des terres, vont de 55 à 80 % des dépenses au titre du cofinancement. Cette différence ne résulte pas tant d'une inefficience de ces dispositifs que de leur conception, dans la mesure où ceux-ci sont davantage axés sur des modifications des modes de gestion, aux fins de conservation des ressources, que sur des investissements ou des dépenses « matérielles ».

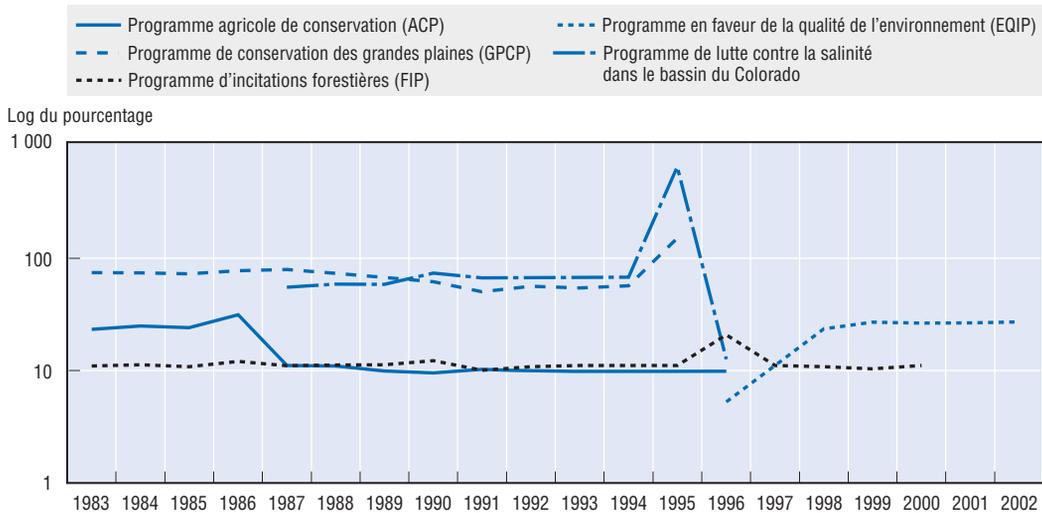
Une grande partie des activités d'assistance technique liées à l'ACP était probablement financée par le budget de la CTA du NRCS, qui était axé sur la planification permanente, moyennant des relations à long terme (voir les commentaires sur l'élaboration de plans à l'échelle des exploitations). La chute brutale du pourcentage de l'assistance technique au titre de l'ACP (de 31 à 11 %) après la loi agricole de 1985 reflète plus probablement des décisions comptables de l'administration qu'une réelle modification de l'appui apporté

Graphique 6.7. Programmes de retrait des terres : assistance technique en pourcentage des dépenses au titre du cofinancement et des loyers/servitudes



Source : Ministère de l'Agriculture, OBPA et Ralph E. Heimlich, Agricultural Conservation Economics.

Graphique 6.8. Programmes de cofinancement : assistance technique en pourcentage des dépenses au titre du cofinancement



Source : Ministère de l'Agriculture, OBPA et Ralph E. Heimlich, Agricultural Conservation Economics.

aux agriculteurs, d'autant plus que le budget de la CTA a été augmenté à l'époque (passant de 410 millions d'USD à 458 millions d'USD). Les bonds du pourcentage de l'assistance technique au titre du GPCP, du CRBSCP et du FIP, en 1996, correspondent à des dépenses de clôture ou de transition nécessaires au renforcement de ces programmes et au développement de l'EQIP, lequel enregistre une hausse de 1996 à 1998 puis se stabilise aux alentours de 26-27 %, soit à mi-chemin entre les dispositifs qui l'ont précédé.

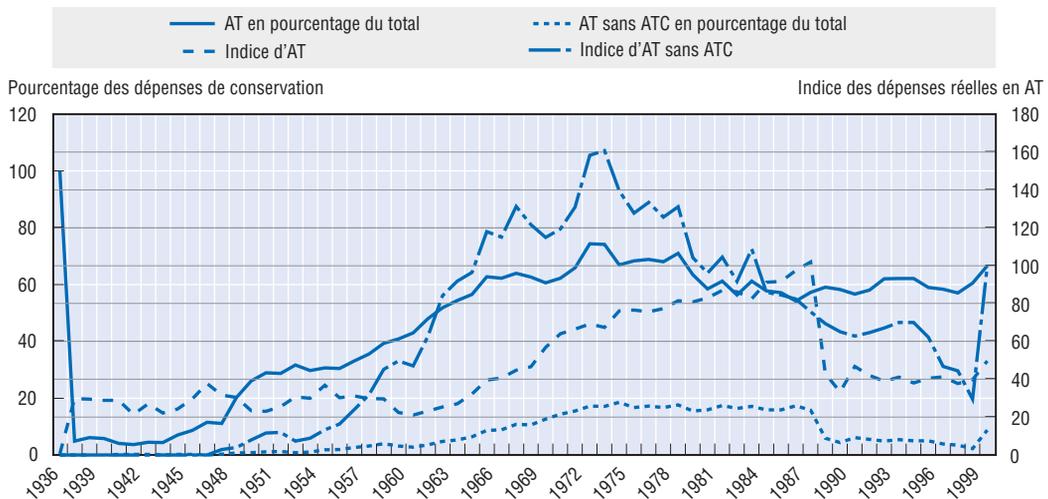
Malgré des variations notables à mesure que les programmes se déploient, évoluent et sont supprimés, et bien que les coûts administratifs puissent être plafonnés arbitrairement, on peut légitimement conclure de ces données que les coûts de transaction découlant des programmes de retrait des terres sont sensiblement moins élevés que ceux qui résultent des programmes de cofinancement. Ainsi, les coûts d'assistance technique,

dans le cas du retrait des terres, dépassent rarement 10 % des dépenses au titre des loyers et du cofinancement, tandis que dans le cas des programmes de cofinancement, ils sont régulièrement supérieurs à 10 %. Cela n'est pas surprenant, dans la mesure où retirer des terres de la production est beaucoup moins compliqué que de modifier la façon dont un exploitant pratique l'agriculture, et où les dépenses au titre des loyers sont considérablement plus élevées que les coûts des pratiques de conservation.

6.6. Évolution du financement de l'assistance technique

L'assistance technique occupait autrefois une place plus importante qu'aujourd'hui dans les dépenses de conservation. Le Congrès a augmenté ces dépenses dans les lois agricoles de 1996 et de 2002, mais n'a pas maintenu la part des dépenses spécifiquement destinées à aider les agriculteurs à utiliser efficacement ces financements pour résoudre les problèmes de conservation. Dans ce domaine, le soutien que recevaient les exploitants dans les années 30 se limitait à peu de choses près à l'assistance technique, mais les aides financières, les loyers, les cofinancements et d'autres formes de concours ont ensuite progressé rapidement (graphique 6.9). Si l'on prend en considération les opérations de conservation financées au titre de ce que l'on appelle désormais la CTA, l'assistance technique a culminé à près de 70 % en 1987. L'assistance technique relevant de programmes spécifiques s'est hissée à 17 % environ et s'est stabilisée à ce niveau entre 1972 et 1987, jusqu'à ce que les niveaux sans précédent des loyers consentis dans le cadre du CRP relèguent son financement à l'arrière plan.

Graphique 6.9. Assistance technique en pourcentage des dépenses de conservation 1937-99



AT : Assistance technique; ATC : Assistance technique relative à la conservation des ressources.

Source : Ministère de l'Agriculture, ERS AREI Chapter 6.1 et Ralph E. Heimlich, Agricultural Conservation Economics.

Cependant, le recul de l'assistance technique n'est pas seulement le résultat accessoire de l'évolution des différents postes de dépenses consacrées à la conservation. Si l'on se réfère à un indice fondé sur les niveaux enregistrés en 1999 (en dollars constants de 1996), l'assistance technique atteint son point culminant en 1973, soit longtemps avant le lancement du CRP. Son déclin, abstraction faite des dépenses au titre de la CTA, est ensuite particulièrement sensible, et elle ne représente plus que 30 % du niveau de 1999 en 1998.

Cette baisse est sous-estimée, car elle accompagne un abandon progressif des interventions structurelles classiques telles que l'aménagement des lits des ruisseaux ou la construction de terrasses et d'autres ouvrages. La conservation s'est en effet orientée de plus en plus vers les modes « de gestion », qui supposent de modifier la manière de pratiquer l'agriculture et qui devraient nécessiter de passer encore plus de temps avec les agriculteurs pour leur fournir une assistance technique.

Quatre dispositions de la loi agricole de 2002 portent sur le financement de l'assistance technique que peut autoriser le Congrès : l'article 11 sur le plafonnement des financements, les restrictions imposées à l'assistance technique dans le cadre du Programme de conservation et de protection (CSP), l'adoption de l'option « Fournisseurs de services techniques » et la réforme de l'organisation des activités de conservation. En 2002, le Bureau fédéral de la gestion et du budget a publié ses réglementations A-70 et les pouvoirs législatif et exécutif ont commencé à s'intéresser avec soin à la réduction des coûts que représentent pour l'État les activités marchandes du secteur public. Ainsi, la loi agricole fait écho à une tendance qui se manifeste à l'extérieur de l'agriculture en faveur de la réduction des dépenses publiques et du renforcement de son efficacité.

Article 11 sur le plafonnement

Tout comme le financement des paiements au titre des loyers et du cofinancement, dans le cadre du CRP, celui de l'assistance technique dispensée par le NRCS ne provient pas de crédits attribués directement à cet organisme, mais passe par les autorisations de crédit de la *Commodity Credit Corporation* (CCC). La CCC est un organisme fédéral appartenant au ministère de l'Agriculture et dirigé par un conseil d'administration sous la supervision du ministre de l'Agriculture. Elle est habilitée à obtenir des fonds par voie d'emprunts et des crédits peuvent également lui être ouverts directement par le Congrès. L'article 11 de ses statuts l'autorise à allouer ou transférer « à n'importe quel bureau, service, administration ou autre organisme relevant du ministère de l'Agriculture [...] des fonds dont elle dispose à des fins administratives » (15 USC. § 714i). Créée à l'origine pour financer les mesures relatives aux produits agricoles, dont les excédents engendraient souvent des recettes lorsqu'ils étaient écoulés, la CCC a été de plus en plus sollicitée pour financer d'autres types de dispositifs, et notamment les programmes de conservation depuis la loi agricole de 1996.

Une disposition a été adoptée pour limiter le financement des activités de traitement automatique de données et les technologies de l'information par la CCC dès lors que des crédits supplémentaires n'étaient pas inscrits à cet effet dans les lois de finance. En imposant une limite aux accords de remboursement entre organismes fédéraux, cela a eu incidemment pour effet de plafonner les fonds de la CCC que le NRCS pouvait affecter à l'assistance technique au montant total des allocations de crédit et des transferts de l'année budgétaire 1995, soit environ 56 millions d'USD (Section 161, H.R. 2854, P.L. 104-127).

Le ministère de l'Agriculture a dû financer une partie de l'assistance technique liée au CRP sur des fonds destinés au programme CTA au titre d'activités permanentes de conservation non couvertes par les mesures prévues par la loi agricole. Plusieurs initiatives législatives lancées pour revenir sur le plafonnement prévu à l'article 11 ont échoué, ce qui a entraîné des désaccords au sein de l'administration sur les sources de financement de l'assistance technique à assurer dans le cadre du CRP, jusqu'à ce que soit finalement adopté, le 7 décembre 2004, le projet de loi S. 2856.

En partie pour pallier les limites imposées au NRCS dans le financement de l'assistance technique nécessaire au CRP, la FSA a mis en œuvre une série de mesures administratives pour améliorer l'exécution du programme tout en réduisant le coût de celle-ci. Par exemple, à l'occasion du vingt-sixième cycle de souscription, la FSA a développé un nouveau logiciel pour automatiser les évaluations réalisées sur la base de l'EBI et pour permettre aux intéressés, dans de nombreux comtés, de s'appuyer sur les SIG. L'année dernière, l'application SIG a nettement réduit le temps nécessaire aux agriculteurs pour soumettre leur offre, elle leur a fait économiser 160 000 USD sur leurs coûts de participation à la souscription et elle a permis à la FSA de réduire ses coûts administratifs au titre du CRP de plus de 7 millions d'USD (Little testimony, mai 2004).

Limitation de l'assistance technique assurée dans le cadre du CSP

Dans un nouveau programme de conservation autorisé par la loi agricole de 2002, à savoir le CSP, l'assistance technique est limitée à 15 % des fonds prévus chaque année budgétaire. Face au retard pris dans la mise en œuvre de ce dispositif, le sénateur Harkin, son auteur, a indiqué que le plafonnement du financement de l'assistance technique ne devait pas empêcher son exécution dans la mesure où l'assistance technique nécessitera en fait un pourcentage nettement moindre de la totalité des fonds qui lui sont consacrés, le CSP étant axé sur le recours à des pratiques moins onéreuses et déjà existantes et interdisant les pratiques très coûteuses de transport et de stockage du fumier qui supposent des coûts d'assistance technique très élevés (Harkin, 2004).

Cette analyse ne prend pas en considération plusieurs caractéristiques des programmes de conservation modernes. Ainsi, une grande partie des coûts d'assistance technique sert à vérifier que les producteurs sont éligibles. Aider les agriculteurs à appréhender les arcanes de plus en plus complexes des récents programmes de conservation demande beaucoup de temps, des études techniques et des entretiens en tête à tête. Ensuite, le nombre de candidats est généralement élevé par rapport au nombre d'exploitants finalement admis. Par conséquent, une partie des fonds consacrés à l'assistance technique est dépensée pour des candidats qui ne sont pas retenus et qui, en fin de compte, n'appliquent pas les pratiques de conservation. Enfin, la conservation des ressources nécessite aujourd'hui de recourir à des méthodes de « gestion » qui requièrent une interaction intense avec des spécialistes de la question, dans l'optique d'aider les producteurs à élaborer des plans de gestion des éléments nutritifs, à choisir des pesticides moins préjudiciables à l'environnement mais tout aussi efficaces ou à évaluer la dégradation des parcours et des pâturages et à concevoir des stratégies de remise en état. Une grande partie de l'ancien appui en matière d'ingénierie est en fait englobée dans l'assistance financière au titre du cofinancement, car il est pris en charge par les entreprises commerciales qui mettent en place les structures ou les constructions rendues nécessaires par les pratiques de gestion en question.

En juillet 2004, la mise en œuvre du CSP s'est d'abord largement appuyée sur une autoévaluation réalisée en ligne par les producteurs et analysée par les prestataires de services techniques du NRCS, mais les évaluations et la planification sur site étaient limitées (ministère de l'Agriculture, NRCS, 2004). Cette démarche inspire dans un premier temps beaucoup d'optimisme à Bruce Knight, directeur du NRCS, qui y voit un modèle pour l'exécution des futurs programmes (Rainford, 2004). Néanmoins, si le recours aux technologies de l'information peut permettre d'accroître l'efficacité par rapport aux formulaires en papier et aux entretiens en tête à tête, il substitue en grande partie les

informations fournies par des producteurs non formés aux évaluations réalisées sur le terrain par des spécialistes de la conservation, ce qui pourrait à terme se révéler contreproductif.

Assistance technique fournie par des tiers

La loi agricole de 2002 prévoit également la possibilité de faire appel non pas aux organismes publics, mais à des prestataires de services techniques tiers, autrement dit au secteur privé (article 2701 de la loi agricole de 2002 modifiant l'article 1242 de la loi agricole de 1985; Federal Register vol. 67, n° 225 Thursday, 21 November 2002 70119:70133). En application de la version de la loi agricole adoptée au Sénat, le ministère de l'Agriculture a dû prendre des mesures pour renforcer l'assistance technique dispensée par des prestataires non fédéraux, notamment en ce qui concerne l'habilitation de ces derniers et les accords de coopération avec les entités non gouvernementales, locales et des États chargées de l'assistance technique. Le Congrès a estimé que le ministère de l'Agriculture avait beau avoir été le principal fournisseur d'assistance technique aux participants aux programmes de conservation, il lui serait difficile de satisfaire la demande croissante de services techniques compte tenu de l'augmentation des aides financières prévue sur la totalité de la durée d'application de la loi. Compte tenu du nombre potentiel de participants, nouveaux ou non, aux programmes de conservation du ministère de l'Agriculture, les organismes publics concernés auraient été submergés, mais le Congrès ne souhaitait pas accroître leurs effectifs. Par conséquent, pour répondre à la demande, il a décidé d'encourager l'intervention de prestataires extérieurs, de manière à ce que les secteurs public et privé puissent conjuguer leurs efforts dans le domaine de l'assistance technique nécessaire aux programmes de conservation du ministère de l'Agriculture.

Les autorités ont voulu que les prestataires extérieurs rémunérés par l'État pour des services d'assistance technique respectent toute la législation fédérale applicable, qu'ils soient responsables de la validité de leurs projets, des pratiques qu'ils définiraient et de la mise en œuvre des procédures, et qu'ils observent toutes les règles en vigueur en matière de confidentialité et de respect de la vie privée. Compte tenu de ces contraintes, que les organismes publics d'assistance technique doivent eux-mêmes supporter depuis longtemps, il y a moins de chances pour que les prestataires privés parviennent à opérer de manière plus efficiente.

Réforme de l'organisation des activités de conservation

Étant donné l'insatisfaction suscitée par la séparation entre l'organisation des activités de conservation et les services d'assistance technique, une disposition de la loi agricole de 2002 appelle le ministère de l'Agriculture à concevoir un mécanisme permettant de coordonner le retrait des terres et la mise en œuvre de pratiques conservatoires sur des terres agricoles en exploitation, dans l'optique de supprimer les redondances, de rationaliser l'exécution des programmes et d'améliorer les services fournis aux agriculteurs, moyennant notamment une réévaluation des services d'assistance technique. Un rapport devant être rendu fin 2005 est censé présenter un plan d'intégration des dispositifs d'organisation des activités de conservation et les moyens envisageables pour le mettre en œuvre.

Ces quatre dispositions révèlent différentes facettes des initiatives prises par le Congrès au sujet de l'assistance technique relative à la conservation. Pour que le rapport coût-efficacité de la mise en œuvre soit satisfaisant, il faut apporter une assistance

technique à l'établissement des plans et à l'évaluation des candidats qui ont besoin d'un soutien limité en matière de conservation. Bien que l'assistance technique revête certaines caractéristiques des coûts de transaction liés aux politiques et que les gestionnaires des programmes doivent s'efforcer de limiter ceux-ci au minimum, elle constitue également un rouage essentiel dans la sélection des candidats qui méritent le plus de recevoir un appui dans leurs activités de conservation, et dans l'aide à apporter à ces candidats au cours de la conception et de la mise en œuvre de nouvelles pratiques agricoles qui contribuent à la conservation de leurs ressources et à la protection de l'environnement.

6.7. Conclusions

Dans l'ensemble, pour les pouvoirs publics, les coûts de mise en œuvre du Programme de mise en réserve des terres fragiles sont relativement faibles, puisqu'ils tournent autour de 3 % des dépenses la première année et de 1 % les années suivantes dans le cas de l'assistance technique fournie par le NRCS, et autour de 4 % des dépenses dans le cas du soutien administratif assuré par la FSA. Cela représente environ 60 USD par acre la première année et à peu près 20 USD par acre les années suivantes pour une durée d'application du programme de 10 ans. Ces coûts sont inférieurs à ceux qu'induit le Programme de mise en réserve des terres humides et beaucoup plus bas que ceux qui découlent des programmes applicables aux terres laissées en exploitation, tels que l'EQIP ou ses équivalents antérieurs. Le montant absolu des paiements versés au titre des loyers dans le cadre du CRP est sans commune mesure avec les coûts de transaction, ce qui n'est pas le cas des fonds consacrés au cofinancement dans le cas des terres laissés en exploitation.

Les coûts administratifs de la FSA sont fortement corrélés avec les caractéristiques des programmes, notamment avec la superficie totale sous contrat, chaque acre supplémentaire augmentant les coûts de 1.79 USD. Les coûts d'assistance technique du NRCS sont plus fluctuants et sensiblement corrélés avec les superficies mises hors production ou recevant un couvert végétal dans une année donnée (2.39 USD en plus par acre) et avec la superficie totale sous contrat chaque année (chaque acre supplémentaire majorant les coûts de 0.30 USD). Les coûts du NRCS ont nettement augmenté entre les premiers cycles de souscription du CRP et la deuxième série lancée en 1996. Le signe et l'ampleur des autres corrélations sont intéressants, mais non significatifs du point de vue statistique.

Globalement, l'assistance technique relative à la conservation des ressources a diminué par rapport aux niveaux les plus élevés atteints au milieu des années 70, malgré le développement des pratiques de gestion. Le soutien du Congrès en sa faveur paraît fléchir, comme en témoignent les débats sur le plafonnement des remboursements prévu par l'article 11, la limitation de l'assistance technique dans le cadre du nouveau CSP, la possibilité de faire appel à des fournisseurs de services techniques extérieurs et la mise à l'étude d'une réforme de l'organisation des activités de conservation.

Les technologies de l'information, la centralisation des fonctions et d'autres réformes administratives peuvent réduire les coûts de transaction liés aux activités administratives et à l'assistance technique et faciliter l'évaluation des problèmes de ressources et des plans de conservation de manière à les corriger, et elles ont déjà en partie compensé la baisse du financement de l'assistance technique ces dernières années. Cependant, la diminution des activités d'assistance technique sur le terrain et le développement des ressources en ligne et des technologies de l'information ne peuvent pas indéfiniment venir remplacer l'assistance technique apportée sur site, de vive voix et par des spécialistes, aux

producteurs qui souhaitent découvrir et appliquer des méthodes plus performantes. L'assistance technique n'est pas seulement un coût ou un obstacle à surmonter pour mettre en œuvre les mesures plus efficacement : elle fait partie intégrante des programmes eux-mêmes.

Notes

1. Par exemple, dans le cas des marchés d'actions, les coûts de transaction comprennent le temps, l'effort et l'argent nécessaires (entre autres, les commissions et le coût du transfert physique de l'actif entre le vendeur et l'acheteur). L'écart entre taux vendeur et acheteur, ainsi que le coût d'un effet prix (par exemple une vente volumineuse peut faire baisser le prix) doivent aussi être considérés comme des coûts de transaction. Source : www.marketvolume.com/glossary/t0282.asp.
2. Avant la réorganisation du ministère de l'Agriculture, en 1994, le NRCS s'appelait Service de conservation des sols (SCS) et la FSA s'appelait Service pour la stabilisation et la conservation dans l'agriculture (ASCS). Ces appellations dataient de la création de ces services, dans les années 30.

Références

- Allen, A.W. (1994), *Regional and State Perspectives on Conservation Reserve Program Contributions to Wildlife Habitat*, US Fish and Wildlife Service Federal Aid Report, National Ecology Research Center, Fort Collins, CO. 28 p.
- American Agricultural Economics Association (1986), *Soil Erosion and Soil Conservation Policy in the United States*, Occasional Paper n° 2, AAEA Soil Conservation Policy Task Force, janvier 1986.
- Barbarika, A., C.T. Osborn et R.E. Heimlich (1994), « Using an Environmental Benefits Index in the Conservation Reserve Program », in *Proceedings of the NCT-163 Post Conservation Reserve Program Land Use Conference*, Denver, CO, 10-11 janvier, pp. 118-133.
- Barlow, C. Paul (1989), « Stress in the Soil Conservation Service », *Journal of Soil and Water Conservation*, vol. 44, n° 2, pp. 105-110, mars-avril.
- Berner, A.H. (1989), « The 1985 Farm Act and Its Implications for Wildlife », in W. Chandler (éd.) *Conservation Challenges. Audubon Wildlife Report 1988/89*, Academic Press, Inc. pp. 436-465.
- Bills, N.L. et R.E. Heimlich (1984), *Assessing Erosion on US Cropland: Land Management and Physical Features*, AER-513, US Department of Agriculture, Economic Research Service, juillet.
- Bridge, G. (1993), « Is Whole-farm Conservation Planning the Answer? », *Journal of Soil and Water Conservation*, vol. 48, n° 4, pp. 295-298, juillet/août.
- Christensen, R.P. et R.O. Aines (1962), *Economic Effects of Acreage Control Programs in the 1950s*, AER-18, US Department of Agriculture, Economic Research Service, octobre.
- Claassen, R., L. Hansen, M. Peters, V. Breneman, M. Weinberg, A. Cattaneo, P. Feather, D. Gadsby, D. Hellerstein, J. Hopkins, P. Johnston, M. Morehart et M. Smith (2001), *Agri-Environmental Policy at the Crossroads: Guideposts on a Changing Landscape*, AER-794, US Department of Agriculture, Economic Research Service, janvier.
- Clark, A., M. Haverkamp et W. Chapman (1985), *Eroding Soils: The Off-farm Impacts*, Washington DC, The Conservation Foundation.
- Cohee, M.H. (1986), « The Soil Conservation Imperative: Past Versus Present », *Journal of Soil and Water Conservation*, vol. 41, n° 2, pp. 94-96, mars-avril.
- Council for Agricultural Science and Technology (1990), *Ecological Impacts of Federal Conservation and Cropland Reduction Programs*, Report n° 117, Ames, IA, septembre.
- Crosson, P. et A.T. Stout (1983), *Productivity Effects of Cropland Erosion in the United States*, Washington DC, Resources for the Future.
- Conference Report on H.R (2002), 2646, Farm Security And Rural Investment Act of 2002 – (House of Representatives – 1^{er} mai) en ligne sur <http://thomas.loc.gov/cgi-bin/query/F?r107:1::/temp/~r107MkCiPm:b1491646> dernier accès le 11/8/2004.
- Dicks, M.R. (1985), « Aggregate Economic Impacts of a Conservation Easement Program for the Corn Belt », thèse non publiée, University of Missouri-Columbia.

- Ervin, D.E. et J.W. Mill (1985), « Agricultural Land Markets and Soil Erosion: Policy Relevance and Conceptual Issues », *American Journal of Agricultural Economics*, vol. 67, n° 5, pp. 938-42.
- Ervin, David E. et M.G. Blasé (1986), « The Conservation Reserve: Potential Impacts and Problems », *Journal of Soil and Water Conservation*, vol. 41, n° 2, pp. 77-80, mars-avril.
- Farnsworth, R.L. et J.B. Braden (1988), « Educational and Institutional Needs of the Conservation Title », *Journal of Soil and Water Conservation*, vol. 44, no 5, pp. 395-398, septembre-octobre.
- Farnsworth, R.L., R.J. Herman et R.D. Walker (1988), « Workshops for Integrating Resource Management and Agricultural Production », *Journal of Soil and Water Conservation*, vol. 44, n° 5, pp. 399-402, septembre-octobre.
- Feather, P., D. Hellerstein et L. Hansen (1999), *Economic Valuation of Environmental Benefits and the Targeting of Conservation Programs – The Case of the CRP*, US Department of Agriculture, Economic Research Service, AER-778, avril.
- Gray, R.J. (1986), « Proving out: On Implementing the Conservation Title of the 1985 Farm Bill », *Journal of Soil and Water Conservation*, vol. 41, n° 1, pp. 31-32, janvier-février.
- Harkin, T. (2004), « Harkin: USDA Is Missing The Boat With CSP », US Senate, 11 mai, en ligne sur www.harkin.senate.gov/news.cfm?id=221414, dernier accès le 11/8/2004.
- Hawn, T. et M. Getman (1992), « Enhancing CRP values », *Journal of Soil and Water Conservation*, vol. 47, n° 2, pp. 134-135, mars-avril.
- Heimlich, R.E. (2002), « The US Experience with Land Retirement for Natural Resource Conservation », et « Evaluating Bids in the US Conservation Reserve Program », Xu Jintao et Ulrich Schmitt (éd.), *Workshop on Payment Schemes for Environmental Services: Proceedings*, CCICED Task Force on Forests and Grasslands, Beijing, 22-23 avril 2002, China Forestry Publishing House, pp. 12-15 et 36-38 (texte complet sur CD-ROM).
- Heimlich, R.E. et R.C. Claassen (1998), « Agricultural Conservation Policy at a Crossroads », *Agricultural and Resource Economics Review*, vol. 27, n° 1, avril, pp. 95-107.
- Larson, W.E., F.J. Pierce et R.H. Dowdy (1983), « The Threat of Soil Erosion to Long-term Crop Production », *Science*, vol. 219, n° 4584, pp. 458-465.
- Lettre à Susan A. Poling, Associate General Counsel, General Accounting Office, de Philip J. Perry, General Counsel, Office of Management and Budget (16 septembre 2002).
- Lettre à Susan A. Poling, Associate General Counsel, General Accounting Office, de Nancy S. Bryson, General Counsel, US Department of Agriculture (16 septembre 2002).
- Lettre au Sénateur Tom Harkin, Chairman, Senate Comm. on Agriculture, Nutrition and Forestry, de Nancy S. Bryson, General Counsel, US Department of Agriculture (24 septembre 2002) (citant un message électronique communicant les conclusions du Congressional Budget Office disant que « le plafond de la section 11 reste applicable aux transferts de la section 1241(a) »).
- Lettre au Sénateur Herb Kohl, Chairman, Subcommittee on Agriculture, Rural Development, et agences connexes, Senate Appropriations Comm., au Sénateur Thad Cochran, Ranking Minority Member, Subcomm. on Agriculture, Rural Development, et agences connexes, Senate Appropriations Comm., et au Représentant Henry Bonilla, Chairman, Subcomm. on Agriculture, Rural Development, FDA et agences connexes, House Appropriations Comm., de Anthony H. Gamboa, General Counsel, US General Accounting Office, Re: *Funding for Technical Assistance for Conservation Programs Enumerated in Section 2701 of the Farm Bill*, n° B-291241 (8 octobre 2002) (disponible sur www.gao.gov).
- Little, J., Administrator, Farm Service Agency (2004), Testimony before the Forestry, Conservation, and Rural Revitalisation Subcommittee, Senate Agriculture, Nutrition and Forestry Committee, « Examining Conservation Programs of the 2002 Farm Bill », 11 mai 2004, SD-628, Dirksen Senate Building online at <http://agriculture.senate.gov/Hearings/hearings.cfm?hearingId=1163>, dernier accès le 11/8/2004.
- Naley, Martha, US Department of the Interior, Fish and Wildlife Service, Habitat Restoration Branch, personal communication, /2004.
- National Association of Conservation Districts (2001), *Technical Assistance – The Key to Conservation Improvements on America's Working Lands* (28 août 2001), en ligne sur www.nacdn.org/govtaff/FB/TA-theKey.htm, dernier accès le 11/8/2004.
- Nielson, James (1986), « Conservation Targeting: Success or failure? », *Journal of Soil and Water Conservation*, vol. 41, n° 2, pp. 70-76, mars-avril.

- Nowak, P. et M. Schnepf (1988), « Implementing the Conservation Provisions in the 1985 farm Bill: A Survey of County-level US Department of Agricultural Agency Personnel », *Journal of Soil and Water Conservation*, vol. 42, n° 4, pp. 285-290, juillet-août.
- Nowak, P. et M. Schnepf (1989), « Implementing the Conservation Provisions in the 1985 Farm Bill: A Follow-up Survey of County-level US Department of Agricultural Agency Personnel », *Journal of Soil and Water Conservation*, vol. 44, n° 5, pp. 535-541, septembre-octobre.
- Ogg, C.W., M.P. Aillery et M.O. Ribaud (1989), *Implementing the Conservation Reserve Program: Analysis of Environmental Options*, AER-618, US Department of Agriculture, Economic Research Service, octobre.
- Osborn, C.T., F. Llacuna et M. Linsenbigler (1995), *The Conservation Reserve Program: Enrolment Statistics for Signup Periods 1-12 and Fiscal Years 1986-93*, SB-925, US Department of Agriculture, Economic Research Service, novembre.
- Rainford, C. (2004), « NRCS Chief Optimistic CSP Will be a Vibrant, Rapidly Growing Program Agriculture », mis en ligne le 4 mai, en ligne sur www.agriculture.com/default.sph/AgNews.class?FNC=topStoryDetail__ANewsindex_html__51714__1, dernier accès le 13/8/2004.
- Reichelderfer, K.H. et W.G. Boggess (1988), « Government Decisionmaking and Program Performance: The Case of the Conservation Reserve Program », *American Journal of Agricultural Economics*, vol. 70, n° 1, pp. 1-11.
- Rey, M. (2004), Statement of Under Secretary, Natural Resources and Environment, United States Department of Agriculture, Before the House Appropriations Subcommittee on Agriculture, Rural Development, Food and Drug Administration, and Related Agencies, 26 février, en ligne sur <http://appropriations.house.gov/index.cfm?Fuseaction=Hearings.Testimony&HearingID=314&WitnessID=523>, dernier accès le 11/8/2004
- Ribaud, M.O. (1986), *Reducing Soil Erosion: Offsite Benefits*, AER-561, US Department of Agriculture, Economic Research Service, septembre.
- Robertson, T., G. Root et K. Reinhardt (1989), « Conservation Planning: Group Versus Individual Approaches », *Journal of Soil and Water Conservation*, vol. 44, n° 5, pp. 395-398, septembre-octobre.
- Taylor, M.R. (2001), « The Emerging Merger of Agricultural and Environmental Policy: Building a New Vision for the Future of American Agriculture », *Virginia Environmental Law Journal*, vol. 20, n° 1, pp. 169-190.
- US Department of Agriculture, Economic Research Service (2000), Overview of Conservation Programs and Expenditures, chapitre 6.1, Agricultural Resources and Environmental Indicators, AHB-722, en ligne sur www.ers.usda.gov/publications/arei/ah722/arei6_1/DBGen.htm, dernier accès le 13/8/2004.
- US Department of Agriculture, Farm Service Agency (2004), Conservation Reserve, résumé mensuel, juin, en ligne sur www.fsa.usda.gov/dafp/cepd/stats/JUN2004.pdf, dernier accès le 13/8/2004.
- US Department of Agriculture, Farm Service Agency (2004b), Conservation Reserve Enhancement Program National Summary, janvier, en ligne sur www.fsa.usda.gov/dafp/cepd/crep/summary.htm, dernier accès le 13/8/2004.
- US Department of Agriculture, Farm Service Agency (2003), Conservation Reserve Program Final Programmatic Environmental Impact Statement, janvier, www.fsa.usda.gov/dafp/cepd/epb/impact.htm#final.
- US Department of Agriculture, Farm Service Agency (2003), Fact Sheet, *Environmental Benefits Index, Conservation Reserve Program Sign-Up 26*, mai, www.fsa.usda.gov/pas/publications/facts/html/crpebi03.htm.
- US Department of Agriculture, Farm Service Agency (1997), Fact Sheet, *Environmental Benefits Index, Conservation Reserve Program Sign-Up 16*, octobre, www.fsa.usda.gov/pas/publications/facts/crp16ebi.pdf.
- US Department of Agriculture, Natural Resources Conservation Service (2004), Conservation Security Program: Self-Assessment Workbook, PA-1770, juin, www.nrcs.usda.gov/programs/csp/pdf_files/CSP_SelfAssess_Workbook_F.pdf.
- US Department of Agriculture, Office of Budget and Program Analysis (2002), USDA Conservation Funding by Agency and Program, 1983-2002 (tableaux non publiés).
- US Department of Agriculture, Soil Conservation Service (1994), *1992 National Resources Inventory: Highlights*, EI&D-94-920, juillet.

US Department of Justice, Office of Legal Counsel (2003), *Funding For Technical Assistance For Agricultural Conservation Programs*, Memorandum For The General Counsel, Office Of Management and Budget, 3 janvier, www.usdoj.gov/olc/usdasection11.htm.

United States General Accounting Office (2000), *USDA Reorganization: Progress Mixed In Modernising The Delivery Of Services Report To The Chairman, Committee On Agriculture, Nutrition, And Forestry*, US Senate, GAO/RCED-00-43, février, en ligne sur www.gao.gov/archive/2000/rc00043.pdf.

Ventura, S.J. et D.A. Giampetroni (1992), « Wisconsin Conservationists Respond to Field Office Overload », *Journal of Soil and Water Conservation*, vol. 48, n° 2, pp. 83-89, mars-avril.

Table des matières

Partie I Rapport principal

Résumé	13
Introduction	17
Chapitre 1. Les coûts de transaction liés aux politiques des politiques agricoles	19
1.1. Contexte	20
1.2. Définition des coûts de transaction liés aux politiques	21
1.3. Revue de la littérature sur les coûts de transaction liés aux politiques	27
1.4. Mesure des coûts de transaction liés aux politiques	36
1.5. Réduire les coûts de transaction liés aux politiques	41
Notes	50
Chapitre 2. Coûts de transaction liés aux politiques et choix de politique	51
2.1. Contexte	52
2.2. Méthode de comparaison	52
2.3. Application à des politiques visant à corriger des défaillances du marché ...	59
2.4. Application à des politiques aux objectifs multiples	65
2.5. Application à des politiques dont l'objectif est lié au revenu	66
Notes	72
Chapitre 3. Résumé et conclusions	73
Références	79
Annexe I.1. Principaux résultats de la revue de la littérature et des études de cas	83
Annexe I.2. Le coût marginal d'imposition	94
Annexe I.3. Illustration graphique alternative	96
Annexe I.4. Illustrations employant des paramètres alternatifs	97

Partie II Études de cas

Chapitre 4. Étude de cas sur les coûts de transaction liés aux politiques des paiements PROCAMPO au Mexique	105
Résumé	106
4.1. Contexte	107
4.2. Brève présentation du programme	107

4.3. Système et institutions de mise en œuvre	108
4.4. Conditions de paiement	110
4.5. Moyens de paiement	111
4.6. Technologies de l'information	112
4.7. Estimation des coûts de transaction liés aux politiques de PROCAMPO	112
4.8. Conclusions	116
Notes	117
Références	118
Chapitre 5. Étude de cas sur les coûts de transaction liés aux politiques engendrés par les paiements directs en Suisse	119
Résumé	120
5.1. Contexte et objet	122
5.2. Le système suisse de paiements directs	122
5.3. Estimation des coûts de transaction	135
5.4. Résultats des études de cas	147
5.5. Conclusions	166
Références	169
Chapitre 6. Étude de cas sur les coûts de transaction liés aux politiques dans les programmes de conservation des terres aux États-Unis	171
Résumé	172
6.1. Contexte	175
6.2. Le programme de mise en réserve des terres fragiles (CRP)	178
6.3. Répartition des rôles entre organismes officiels dans le cadre du CRP	184
6.4. Coût du soutien administratif et de l'assistance technique dans le cadre du CRP	189
6.5. Coûts de transaction de différents types de programmes de conservation	198
6.6. Évolution du financement de l'assistance technique	202
6.7. Conclusions	206
Notes	207
Références	207
Liste des encadrés	
1.1. Terminologie	22
1.2. Coûts de transaction liés aux politiques dans d'autres secteurs	28
1.3. Le Modèle de coût standard : un cadre pour définir et quantifier les charges administratives des entreprises	40
1.4. Utilisation de la technologie de l'information pour réduire les CTLP	47
2.1. Les composantes des changements de bien-être	54
2.2. Le concept de ciblage	57
2.3. Jointure et concepts associés	60
2.4. Principales hypothèses sur les paramètres retenus pour illustrer la comparaison	63
2.5. Les concepts relatifs à l'efficacité de transfert du revenu	67
2.6. Exemple numérique de ciblage du revenu	70
6.1. Note sur la qualité des données	190

Liste des tableaux

1.1. CTLP des différents types de politiques	24
1.2. CTLP pour un programme volontaire avec paiements à l'hectare et exigences en matière de gestion environnementale	24
1.3. Quelques exemples de CTLP en pourcentage des transferts pour diverses politiques dans différents pays.	36
2.1. Défaillance du marché : comparaison des coûts par type de politique.	62
2.2. Gamme plausible de CTLP en pourcentage des transferts par type de politique	63
2.3. Valeurs centrales plausibles des incidences économiques par mesure de soutien	63
2.4. Défaillance du marché : le choix entre une politique ciblée et découplée et une politique non ciblée et couplée	62
2.5. Estimation du transfert total nécessaire pour augmenter le revenu de Y	68
2.6. Soutien du revenu : comparaison des coûts par type de politique	69
2.7. Estimation du soutien supplémentaire permettant d'obtenir la parité de revenu.	70
2.8. Comparaison de politiques de revenu	71
I.1.1. Résumé des principales études contenant des estimations des CTLP	84
I.1.2. Coûts et efficacité de l'administration des paiements à l'hectare aux Pays-Bas, en Suède et en Angleterre.	86
I.1.3. CTLP des régimes par produit en % du coût total des programmes publics.	86
I.1.4. Estimation des CTLP des programmes environnementaux dans l'Union européenne	87
I.1.5. CTLP des programmes d'aide à l'agriculture biologique dans l'Union européenne	88
I.1.6. CTLP des programmes du service NRCS de conservation des ressources nationales aux États-Unis	88
I.1.7. CTLP des subventions à l'investissement agricole dans trois régions d'Autriche, d'Allemagne et de Suisse.	88
I.1.8. Total des CTLP à l'hectare et par exploitation dans les régions allemandes	88
I.1.9. CTLP de l'administration des subventions à l'exportation en Allemagne	89
I.1.10. CTLP des programmes d'assurance en Amérique du Nord.	89
I.1.11. CTLP des programmes d'assurance dans d'autres pays	89
I.1.12. CTLP de différents programmes en Norvège.	90
I.1.13. Allocation des CTLP de PROCAMPO	90
I.1.14. CTLP des programmes de conservation des sols aux États-Unis, 1983-2002	91
I.1.15. CTLP des paiements directs dans le canton des Grisons.	91
I.1.16. CTLP des paiements directs dans le canton de Zurich	92
I.1.17. CTLP publics des paiements directs dans les cantons des Grisons et de Zurich.	92
I.1.18. Évolution des coûts de mise en œuvre de la Politique agricole commune aux Pays-Bas	93
I.1.19. La charge administrative de la politique agricole pour les agriculteurs hollandais.	93
I.4.1. Défaillance du marché : CTLP en pourcentage et taux de ciblage : le choix entre une politique ciblée et découplée et une politique non ciblée et couplée	101
I.4.2. Défaillance du marché : CTLP en pourcentage et taux de ciblage : le choix entre une politique ciblée et découplée et une politique non ciblée et découplée.	101
I.4.3. Défaillances du marché : illustration d'une politique à objectif multiple comparée à des politiques à objectif unique.	102

4.1. Coût d'administration d'ASERCA : budget prévisionnel pour 2003	113
4.2. Imputation des CTLP à PROCAMPO	114
4.3. Nombre moyen de jours consacrés à PROCAMPO par les CADER	116
4.4. Transferts PROCAMPO en 2003	116
5.1. Définition des mesures conditionnelles	126
5.2. Évolution des paiements directs entre 1993 et 2003.....	132
5.3. Évolution de la participation des superficies et des animaux aux mesures entre 1993 et 2002	133
5.4. Illustration de la méthode générale d'identification des CTLP par le biais des centres de coûts	137
5.5. Procédure appliquée dans la méthode descendante	138
5.6. Différences organisationnelles et structurelles entre les deux cantons faisant l'objet des études de cas	141
5.7. Procédure d'imputation des coûts aux différentes exploitations et aux différentes mesures.....	143
5.8. Coûts de transaction dans le canton des Grisons (variante centrale)	149
5.9. Principaux indicateurs des coûts de transaction dans le canton des Grisons (variante centrale)	149
5.10. Influence du choix de la méthode et des coûts de la main-d'œuvre sur les principaux indicateurs des coûts de transaction dans le canton des Grisons	151
5.11. Coûts de transaction dans le canton de Zurich (variante centrale).....	154
5.12. Principaux indicateurs des coûts de transaction dans le canton de Zurich (variante centrale)	154
5.13. Influence du choix de la méthode et des coûts de la main-d'œuvre sur les principaux indicateurs des coûts de transaction dans le canton de Zurich ..	156
5.14. Différences entre les cantons du point de vue des coûts de transaction en valeur absolue.....	159
5.15. Différences entre cantons pour les principaux indicateurs	161
5.16. Facteurs exerçant une influence sur les coûts de transaction par exploitation	163
5.17. Dépendance des paiements directs par exploitation.....	166
5.18. Estimation des coûts de transaction dans les deux cantons faisant l'objet d'une étude de cas	167
6.1. Coût des plans de conservation en fonction de la méthode de planification employée	184
6.2. Missions des agents locaux de la FSA, du NRCS et du Service des forêts dans le soutien administratif et l'assistance technique relatifs au CRP	186
6.3. Équation de régression des dépenses de soutien administratif de la FSA au titre du Programme de mise en réserve des terres fragiles, 1986-2002	193
6.4. Équation de régression des dépenses d'assistance technique du NRCS/Service des forêts au titre du Programme de mise en réserve des terres fragiles, 1986-2002.....	195
6.5. Assistance technique et soutien administratif dans les premières années d'application des programmes de conservation et ultérieurement, 1983-2002 ..	196
6.6. Écarts des coûts de transaction annuels moyens, par organisme, entre le premier et le deuxième CRP	197
6.7. Table des problèmes d'environnement/de conservation en agriculture, des moyens d'action et des programmes fédéraux	199

Liste des graphiques

1.1. Sous-catégories de coûts de transactions liés aux politiques pour le versement de paiements budgétaires	23
2.1. Illustration graphique d'une analyse de bien-être	54
2.2. Relations entre ressources économiques et transferts	58
2.3. Illustration graphique du coût des ressources en cas de production jointe	64
2.4. Défaillance du marché : arbitrage entre taux de ciblage et CTLP unitaires	66
2.5. Soutien du revenu : comparaison des coûts totaux par type de politique	69
2.6. Comparaison des coûts totaux par type de politique : illustration graphique d'une politique de revenu	71
I.3.1. Illustration graphique des coûts des ressources et des transferts non intentionnels	96
I.4.1. Défaillance du marché : Comparaison entre les coûts des ressources et les transferts non intentionnels selon les types de politique	99
I.4.2. Défaillance du marché : Comparaison des coûts de types de politique	100
4.1. Organigramme du bureau central d'ASERCA	109
4.2. Imputation des CTLP d'ASERCA à PROCAMPO	114
5.1. Le système de paiements directs	125
5.2. Taux de contribution selon la superficie et le nombre d'animaux	128
5.3. Évolution du système suisse de paiements directs	129
5.4. Évolution des paiements directs depuis 1993	130
5.5. Évolution du pourcentage d'hectares et d'UGB bénéficiant des programmes de paiements directs écologiques et éthologiques	134
5.6. Évolution du pourcentage d'hectares et d'UGB bénéficiant des programmes de paiements directs généraux	135
5.7. Organigramme et processus d'un système général de mise en œuvre et de suivi	136
5.8. CTLP dans un système général de mise en œuvre et de suivi	136
5.9. Acteurs et processus intervenant dans la mise en œuvre du système suisse de paiements directs	139
5.10. Processus pris en considération au niveau de l'exploitation	142
5.11. Organisations de contrôle prises en considération	144
5.12. Facteurs de coûts au niveau cantonal	145
5.13. Facteurs de coûts au niveau de l'État	146
5.14. Influence des variantes sur les valeurs de l'indicateur CTLP par unité appropriée (canton des Grisons)	152
5.15. Influence des variantes sur la répartition des CTLP selon les mesures (canton des Grisons)	152
5.16. Influence des variantes sur les principaux indicateurs par unité appropriée (canton de Zurich)	157
5.17. Influence des variantes sur la répartition des CTLP selon les mesures (canton de Zurich)	158
5.18. CTLP par unité de superficie selon la taille de l'exploitation	165
6.1. Histoire des programmes de retrait des terres aux États-Unis, 1933-2001	179
6.2. Diagramme du processus général des contrats CRP	187

6.3. Programme de mise en réserve des terres fragiles : assistance technique et soutien administratif en pourcentage des paiements au titre des cofinancements et des loyers	190
6.4. Programme de mise en réserve des terres fragiles : coûts de transaction par acre nouvelle et par acre sous contrat.	191
6.5. Programme de mise en réserve des terres fragiles : coûts réels et simulés du soutien administratif assuré par la FSA	194
6.6. Programme de mise en réserve des terres fragiles : dépenses réelles et simulées au titre de l'assistance technique assurée par le NRCS/Service des forêts.	195
6.7. Programmes de retrait des terres : assistance technique en pourcentage des dépenses au titre du cofinancement et des loyers/servitudes	201
6.8. Programmes de cofinancement : assistance technique en pourcentage des dépenses au titre du cofinancement.	201
6.9. Assistance technique en pourcentage des dépenses de conservation 1937-99 . .	202



Extrait de :

The Implementation Costs of Agricultural Policies

Accéder à cette publication :

<https://doi.org/10.1787/9789264024540-en>

Merci de citer ce chapitre comme suit :

OCDE (2007), « Étude de cas sur les coûts de transaction liés aux politiques dans les programmes de conservation des terres aux États-Unis », dans *The Implementation Costs of Agricultural Policies*, Éditions OCDE, Paris.

DOI: <https://doi.org/10.1787/9789264024557-8-fr>

Cet ouvrage est publié sous la responsabilité du Secrétaire général de l'OCDE. Les opinions et les arguments exprimés ici ne reflètent pas nécessairement les vues officielles des pays membres de l'OCDE.

Ce document et toute carte qu'il peut comprendre sont sans préjudice du statut de tout territoire, de la souveraineté s'exerçant sur ce dernier, du tracé des frontières et limites internationales, et du nom de tout territoire, ville ou région.

Vous êtes autorisés à copier, télécharger ou imprimer du contenu OCDE pour votre utilisation personnelle. Vous pouvez inclure des extraits des publications, des bases de données et produits multimédia de l'OCDE dans vos documents, présentations, blogs, sites Internet et matériel d'enseignement, sous réserve de faire mention de la source OCDE et du copyright. Les demandes pour usage public ou commercial ou de traduction devront être adressées à rights@oecd.org. Les demandes d'autorisation de photocopier une partie de ce contenu à des fins publiques ou commerciales peuvent être obtenues auprès du Copyright Clearance Center (CCC) info@copyright.com ou du Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC) contact@cfcopies.com.