

Les coûts de mise en œuvre des politiques agricoles



ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

L'OCDE est un forum unique en son genre où les gouvernements de 30 démocraties œuvrent ensemble pour relever les défis économiques, sociaux et environnementaux que pose la mondialisation. L'OCDE est aussi à l'avant-garde des efforts entrepris pour comprendre les évolutions du monde actuel et les préoccupations qu'elles font naître. Elle aide les gouvernements à faire face à des situations nouvelles en examinant des thèmes tels que le gouvernement d'entreprise, l'économie de l'information et les défis posés par le vieillissement de la population. L'Organisation offre aux gouvernements un cadre leur permettant de comparer leurs expériences en matière de politiques, de chercher des réponses à des problèmes communs, d'identifier les bonnes pratiques et de travailler à la coordination des politiques nationales et internationales.

Les pays membres de l'OCDE sont : l'Allemagne, l'Australie, l'Autriche, la Belgique, le Canada, la Corée, le Danemark, l'Espagne, les États-Unis, la Finlande, la France, la Grèce, la Hongrie, l'Irlande, l'Islande, l'Italie, le Japon, le Luxembourg, le Mexique, la Norvège, la Nouvelle-Zélande, les Pays-Bas, la Pologne, le Portugal, la République slovaque, la République tchèque, le Royaume-Uni, la Suède, la Suisse et la Turquie. La Commission des Communautés européennes participe aux travaux de l'OCDE.

Les Éditions OCDE assurent une large diffusion aux travaux de l'Organisation. Ces derniers comprennent les résultats de l'activité de collecte de statistiques, les travaux de recherche menés sur des questions économiques, sociales et environnementales, ainsi que les conventions, les principes directeurs et les modèles développés par les pays membres.

Cet ouvrage est publié sous la responsabilité du Comité de l'agriculture de l'OCDE.

Publié en anglais sous le titre :

The Implementation Costs of Agricultural Policies

© OCDE 2007

Toute reproduction, copie, transmission ou traduction de cette publication doit faire l'objet d'une autorisation écrite. Les demandes doivent être adressées aux Éditions OCDE rights@oecd.org ou par fax 33 1 45 24 99 30. Les demandes d'autorisation de photocopie partielle doivent être adressées au Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC), 20, rue des Grands-Augustins, 75006 Paris, France, fax 33 1 46 34 67 19, contact@cfcopies.com ou (pour les États-Unis exclusivement) au Copyright Clearance Center (CCC), 222 Rosewood Drive Danvers, MA 01923, USA, fax 1 978 646 8600, info@copyright.com.

Avant-propos

Cet ouvrage contient une vaste étude sur les coûts de mise en œuvre des politiques agricoles (appelés ici coûts de transaction liés aux politiques). Dans le contexte de la réforme vers des politiques plus découplées et ciblées et de l'importance croissante accordée à la multifonctionnalité de l'agriculture, il propose un cadre pour considérer à la fois les questions de gestion publique et les questions économiques.

Le chapitre 1 de la partie I identifie les divers types de coûts de transaction liés aux politiques enregistrés lors de la mise en œuvre des politiques agricoles. Il passe en revue les différentes étapes de la conception, de la mise en place et du suivi des mécanismes de politique, identifie leur coût de mise en œuvre et propose des moyens de les réduire sans compromettre le succès de la politique. Il examine les problèmes de mesure et apporte une gamme d'estimations récentes des coûts de transaction, comprenant celles menées dans le cadre des trois études de cas présentées dans la partie II. Le chapitre 2 de la partie I présente un cadre permettant d'intégrer les coûts de transaction liés aux politiques dans le choix de politique afin de déterminer la meilleure option. Il examine les compromis entre la précision du ciblage, le degré de découplage et les coûts administratifs à l'aide d'exemple illustratifs et hypothétiques. Le résumé et les conclusions du rapport complet sont présentés au chapitre 3.

Le Groupe de travail des politiques et marchés agricoles de l'OCDE a approuvé la publication du rapport en octobre 2006.

Remerciements.. Catherine Moreddu est l'auteur de la partie I et de l'étude de cas sur les paiements PROCAMPO au Mexique (chapitre 4 de la partie II). L'étude de cas sur les paiements directs en Suisse (chapitre 5 de la partie II) a été préparée par Simon Buchli et Christian Flury de Flury&Giuliani GMBH, Suisse. L'étude de cas sur les paiements pour la conservation des terres aux États-Unis (chapitre 6 de la partie II) a été préparée par Ralph Heimlich, Agricultural Conservation Economics, Laurel, Maryland, États-Unis. Plusieurs collègues ont apporté de précieux conseils et commentaires, notamment Carmel Cahill, Stefan Tangermann et Frank Van Tongeren.

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

PARTIE I

Rapport principal

Résumé

La mise en œuvre de toute politique entraîne des coûts divers et variés. Les coûts administratifs, appelés dans cette étude coûts de transaction liés aux politiques, en font partie. L'attention s'est portée sur eux dans le contexte particulier de la multifonctionnalité et dans celui plus général de la réforme des politiques agricoles, notamment lors du passage de mesures de soutien des prix du marché à des politiques plus découplées et ciblées. Cette étude aborde deux grandes questions. La première relève du domaine de la gestion publique et se rapporte à la nécessité d'identifier et de surveiller les coûts de transaction liés aux politiques afin de les garder sous contrôle et faire meilleur usage des fonds publics. La seconde est une question économique qui s'intéresse à la manière dont les coûts de transaction liés aux politiques interviennent dans le choix de l'option permettant d'atteindre un objectif de politique donné de la manière la plus efficiente.

Les coûts de transaction liés aux politiques se produisent à tous les stades de mise en œuvre d'une politique, de la conception et la promulgation jusqu'à l'évaluation finale. Ils résultent d'interactions au sein des agences publiques et des organisations privées, et entre celles-ci et les participants aux programmes. La mise en œuvre proprement dite comprend la distribution des paiements et le suivi des conditions d'éligibilité et de respect des exigences, ainsi que les vérifications et contrôles associés.

La poursuite des objectifs de la politique entraîne forcément des coûts de transaction qui ne représentent pas une perte en soi. Cependant, toutes choses égales par ailleurs, notamment les résultats attendus et inattendus des politiques, il sera toujours avantageux d'essayer de réduire les coûts de transaction liés aux politiques, à la fois pour mieux utiliser les fonds publics et pour minimiser l'une des composantes des coûts économiques globaux d'un programme donné. Pour réduire les coûts de transaction liés aux politiques tout en conservant les avantages du programme, il est important d'identifier les facteurs qui déterminent ces coûts. Ces facteurs concernent les caractéristiques de la politique, notamment la précision et la clarté de ses objectifs et la nature des exigences attachées. Pour une politique donnée, la structure administrative et de l'environnement réglementaire en place, des facteurs structurels comme le nombre d'exploitations, leur taille et leur diversité, et l'accès à l'information et la coordination seront aussi des facteurs importants.

Les coûts de transaction liés aux politiques peuvent être réduits en partageant les expériences entre agences, régions ou pays, en exploitant les réseaux administratifs déjà en place, en intégrant les systèmes d'information privés et publics, en réduisant le nombre d'agences et en ayant recours aux technologies de l'information. En mesurant et en suivant correctement les coûts de transaction liés aux politiques, on les rendra plus faciles à contrôler. Les coûts de transaction liés aux politiques d'une politique donnée diminuent avec le temps car l'expérience s'accumule et les coûts initiaux s'amortissent sur la durée.

Bien que l'importance des coûts de transaction liés aux politiques dans le choix de politique soit reconnue, ils ont rarement ou jamais été pris en compte en pratique.

L'absence de prise en compte est particulièrement remarquable dans le cas de grands bouleversements des politiques, par exemple le passage du soutien des prix du marché vers des paiements directs. Pour bien faire, on devrait réaliser une analyse coûts-avantages complète, dont les coûts de transaction liés aux politiques feraient partie, avant d'introduire une nouvelle politique, par exemple dans un contexte de réforme de la politique. Les transferts associés aux politiques devraient également être pris en compte car ce que la société est prête à payer pour obtenir les résultats attendus compte pour une part importante dans le choix de politique. D'après cette étude, il y a eu peu de tentatives d'estimation des coûts de transaction liés aux politiques. De plus, lorsque c'était le cas, l'estimation était généralement faite après coup et de fiabilité variable. Pour obtenir des estimations plus cohérentes et fiables entrant dans la comparaison des politiques, il faut employer des procédures plus systématiques et précises pour mesurer les coûts de transaction liés aux politiques et évaluer les politiques.

Une comparaison complète des coûts et avantages de différentes options de politique doit rapporter la valeur économique des résultats de la politique aux coûts des ressources, coûts de transaction liés aux politiques et effets secondaires compris, ainsi qu'aux transferts qu'elle pourrait entraîner, qu'ils soient intentionnels ou pas. Une telle comparaison n'est pas tentée dans cette étude. En l'absence d'exemples concrets, les arbitrages sont illustrés par une analyse comparative schématique. Des comparaisons stylisées sont présentées pour une gamme d'options de politique hypothétiques supposées toutes avoir les mêmes résultats en terme d'objectif poursuivi. Cette hypothèse est adoptée pour simplifier l'analyse et pour la concentrer uniquement sur le coût des ressources (y compris les pertes sèches en cas de politique couplée, les éventuels coûts supplémentaires de dissociation en cas de découplage dans le contexte des défaillances du marché, et les coûts de transaction liés aux politiques), et sur les transferts non intentionnels des différentes options. Des hypothèses plausibles sont faites sur certains paramètres et sur la valeur unitaire des coûts de transaction liés aux politiques, sur la base des estimations trouvées dans la littérature et dans les études de cas (Les valeurs médianes des estimations trouvées dans la revue de la littérature présentée au chapitre 1 sont utilisées, par exemple, pour les coûts de transaction liés aux politiques). Les comparaisons sont purement illustratives et ne représentent aucune situation réelle précise. Cette analyse illustrative indique que, toute chose égale par ailleurs, le choix de l'instrument de politique va dépendre de l'arbitrage entre le taux de ciblage (c'est-à-dire les transferts qui sont réellement nécessaires à la réalisation des objectifs, divisés par les transferts totaux) et les coûts de transaction liés aux politiques. Tous les exemples hypothétiques exposés dans cette étude montrent que la réduction des transferts non intentionnels en cas de ciblage est l'un des critères crucial du choix de politique.

Bien que les coûts de transaction liés aux politiques en pourcentage des transferts puissent être plus élevés pour des paiements ciblés que pour des mesures non ciblées, les coûts de transaction totaux ne sont pas nécessairement plus grands. En outre, dans de nombreux cas, les coûts totaux d'une politique bien ciblée et coordonnée pour l'obtention des résultats attendus pourraient être plus faibles. Les exemples hypothétiques développés dans cette étude indiquent que des politiques ciblées, découplées ou non, sont l'option la moins coûteuse sous toute une gamme d'hypothèses sur les valeurs des paramètres clés, en particulier lorsque le taux de ciblage est faible. Dans le cas des politiques relatives au revenu, la prise en compte de l'efficacité de transfert en matière de revenu dans la comparaison renforce les avantages du découplage et du ciblage car les

dépensations sont généralement plus faibles étant donné que les transferts sont plus faibles. Dans le cas de politiques visant à corriger des défaillances du marché et en présence de jointure, il faut considérer les arbitrages entre les gains du découplage et les éventuels coûts supplémentaires de dissociation (c'est-à-dire le coût additionnel nécessaire à la production d'un produit autre que de base isolément d'un produit de base – qui s'ajoute aux transferts accordés aux producteurs pour le produire de façon conjointe). Cela signifie également que l'arbitrage tient compte des transferts dont les producteurs ont besoin en cas de production jointe du bien public d'une part, et d'autre part, de l'ensemble des coûts de la production disjointe du bien public. Toutefois, la totalité de la diversité et la complexité rencontrées dans les pays de l'OCDE n'est probablement pas représentée et il reste des incertitudes sur la valeur réelle des paramètres. On pourrait envisager des cas où la mise en œuvre de la mesure gouvernementale ciblée ne réduit pas le coût total de poursuite de l'objectif de politique et dans lesquels l'option ciblée n'a pas le coût le plus faible parce que les coûts de transaction liés aux politiques et/ou le taux de ciblage sont élevés. Ce serait vraisemblablement le cas d'une politique qui chercherait explicitement à appliquer un taux unique de soutien à la presque totalité de la population ou de la superficie, et qui n'aurait que peu ou pas d'incidences (négatives) non désirées au plan intérieur ou international. Il y a également des cas où la poursuite de l'objectif de politique à l'aide de mesures découplées n'a pas un coût total inférieur à celui de mesures couplées du fait du niveau élevé des coûts de transaction liés aux politiques et/ou du taux de ciblage. Enfin, certains gouvernements pourraient vouloir attribuer des poids différents aux composantes du bien-être et aux transferts pour traduire des préférences en terme d'équité, de faisabilité ou autres préoccupations sociales, ce qui aurait des incidences sur le choix de la politique.

De nombreux problèmes doivent encore être explorés plus avant pour mener un travail approfondi et réaliste de comparaison, y compris la dimension temporelle de la mise en œuvre des politiques, l'incidence du cadre institutionnel, et les autres composantes des coûts et avantages des politiques. Par souci de simplification, l'approche présentée ici suppose que les politiques comparées ont le même résultat attendu. Dans la réalité, la qualité du résultat peut varier selon les différents instruments de politique. En outre, peuvent survenir d'autres effets non attendus, à la fois positifs et négatifs, qui diffèrent aussi selon les alternatives. En général, l'information et les statistiques dont on aurait besoin pour mener ces comparaisons plus complexes ne sont pas disponibles.

Introduction

La question des coûts de transaction liés aux politiques (CTLP) a été soulevée récemment dans le contexte des travaux de l'OCDE sur la multifonctionnalité de l'agriculture. Il a été reconnu dans le cadre analytique élaboré pour les travaux conceptuels sur la multifonctionnalité (OCDE, 2001a) que lorsqu'on recherche l'intervention la plus efficace pour remédier aux défaillances du marché associées à la multifonctionnalité, « les coûts de transaction, notamment les coûts administratifs associés aux différentes options, doivent être également pris en compte ». Cette question a été explorée lors de l'Atelier de l'OCDE « Multifonctionnalité : mise en œuvre du cadre analytique de l'OCDE – Guider la conception des politiques » qui s'est tenu les 2 et 3 juillet 2001, sur la base d'un document cadre préparé par le Secrétariat (OCDE, 2001b) et des rapports de deux consultants (Challen, 2001 et Vatn, 2001). Les résultats de la discussion qui a eu lieu sont incorporés et développés plus en détail dans un rapport sur les conséquences sur l'action publique des travaux de l'OCDE sur la multifonctionnalité (OCDE, 2003a). Un autre rapport de l'OCDE *La multifonctionnalité dans l'agriculture : quel rôle pour le secteur privé?* examine les coûts de transaction non liés aux politiques dans le contexte de la fourniture de biens publics (OCDE, 2005b).

Sans parler du regain d'intérêt porté aux CTLP dans le contexte de la multifonctionnalité, des inquiétudes ont commencé à poindre lors de la discussion plus générale de l'abandon des mesures de soutien des prix du marché au profit de paiements directs dans le contexte de la réforme des politiques agricoles. Ces inquiétudes ont grandi avec l'élaboration de nombreuses mesures complexes de protection de l'environnement ciblées sur des objectifs spécifiques. À présent, elles s'expriment plus généralement en termes de coûts et avantages de l'évolution vers des paiements plus découplés et ciblés. En fait, il est largement reconnu que, pour un résultat donné, les inquiétudes concernant l'efficacité et le rapport coût-efficacité des politiques supposent de considérer tous les coûts, y compris les coûts administratifs, et avantages lors de la détermination de la meilleure option.

Cette étude examine les questions liées aux CTLP dans le **contexte général de la réforme des politiques agricoles**. Les objectifs communs des ministres des pays de l'OCDE pour la réforme des politiques comportent la réduction progressive du soutien et de la protection et un mouvement vers des formes de soutien qui entraînent moins de distorsions sur la production et les échanges afin de permettre au secteur agricole de répondre davantage aux signaux des marchés. Les ministres des pays de l'OCDE ont souligné la nécessité d'une telle réforme en 1987. En 1998, les ministres de l'Agriculture des pays de l'OCDE sont convenus d'un ensemble de principes pour la réforme de la politique agricole et d'un ensemble de critères opérationnels devant s'appliquer à la conception et la mise en œuvre des mesures gouvernementales (OCDE, 1998). Les ministres sont en particulier convenus que les mesures gouvernementales devraient être transparentes, ciblées sur des résultats spécifiques et adaptées, c'est-à-dire « fournissant des transferts

pas plus importants qu'il ne faut pour obtenir des résultats clairement identifiés » (OCDE, 1998). Ces critères demandent à ce que les objectifs soient bien définis afin de pouvoir identifier clairement les destinataires du soutien (population, zone ou résultats) ainsi que le niveau de soutien adapté aux objectifs. Les ministres ont aussi reconnu que les politiques devraient être flexibles et équitables.

Au cours de la dernière décennie, la réforme des politiques s'est principalement attachée à modifier les modalités d'octroi du soutien aux producteurs, avec un net mouvement partant des mesures liées à la production qui engendrent de fortes distorsions sur la production et les échanges, vers des mesures qui sont plus découplées de la production courante. Le progrès des politiques ciblées sur des objectifs et des bénéficiaires clairement définis n'a cependant été que très modeste (OCDE, 2005c).

Deux grandes questions concernant les CTLP sont examinées dans cette étude. La première relève du domaine de la gestion publique, tandis que la seconde porte sur le rôle des CTLP dans le choix de politique. Les questions qui se posent sont les suivantes :

- Dans quelle mesure les CTLP d'un ensemble donné de politiques peuvent-ils être réduits sans compromettre les résultats? Comment?
- Les CTLP sont-ils susceptibles de modifier les choix de politique? Autrement dit, pour un résultat donné et compte tenu de tous les coûts et avantages, peuvent-ils être suffisamment importants pour annuler les avantages économiques et les économies en transferts de politiques ciblées et découplées?

Le chapitre 1 examine les questions relatives à la gestion publique. Les facteurs qui affectent les CTLP comme les caractéristiques des politiques, l'environnement administratif et réglementaire, les structures agricoles et les systèmes d'information, sont identifiés et des moyens de réduire les CTLP sont envisagés. Le chapitre 2 considère les questions économiques concernant le rôle des CTLP dans la définition de l'option la plus à même d'atteindre les objectifs de la politique de la manière la plus efficace par rapport à son coût. Elle développe une méthode simplifiée pour comparer des options de politique telles que le soutien des prix du marché et diverses catégories de paiements qui sont soit totalement couplés ou totalement découplés et/ou du tout ciblés ou parfaitement ciblés, mais qui ont les mêmes résultats attendus. Des exemples sont ensuite présentés pour illustration. Le chapitre 3 présente un résumé et des conclusions qui mettent en évidence les principales questions et donne des recommandations sur le rôle des CTLP dans l'analyse économique des différentes options de politique.

PARTIE I

Chapitre 1

**Les coûts de transaction
liés aux politiques
des politiques agricoles**

1.1. Contexte

Comme indiqué dans l'introduction, ce chapitre examine les questions relatives à la gestion publique et aux CTLP dans le contexte général de la réforme des politiques agricoles qui consiste en un mouvement vers des options de politique plus découplées et ciblées.

L'analyse se concentre sur les coûts administratifs qui diffèrent sensiblement d'une option à l'autre et donc peuvent affecter les choix de politique. L'établissement d'objectifs et l'élaboration de solutions génèrent des coûts fixes qui sont communs à toutes les options, quelle que soit la décision. De même, l'évaluation *ex ante* et *ex post* des interventions par rapport à leurs objectifs doit être effectuée dans tous les cas, quelque soit la politique choisie. En pratique, les pouvoirs publics le font rarement et les politiques passées restent en place, sans faire l'objet d'évaluation, alors que leurs objectifs sous-jacents ont changé. Par souci de simplification, cette étude se concentre principalement sur les **coûts de mise en œuvre et de suivi des politiques**, qui sont les plus susceptibles de varier nettement selon l'instrument de politique choisi et la taille du programme, et qui sont les composantes les plus souvent rapportées dans la littérature.

De la même façon, dans le contexte de la réforme des politiques qui consiste généralement à réduire les mesures à large portée de soutien des prix et à la production pour se tourner vers des mesures plus découplées et ciblées, les changements des coûts de transaction (et des autres coûts examinés) entre les différentes options alternatives sont les plus pertinents. Différentes institutions et différents mécanismes de conception, de mise en œuvre, de suivi et d'évaluation des politiques sont déjà en place dans les pays de l'OCDE. Dans la mesure du possible, les coûts de démarrage sont distingués des coûts d'exploitation et l'accent est mis sur ces derniers qui sont plus pertinents pour évaluer le rapport coût-efficacité d'une politique sur le long terme. Les coûts de mise en place, qui peuvent être conséquents, peuvent être répartis sur la durée du programme.

La section 1.2 définit tout d'abord les CTLP dans le but d'identifier les composantes et les déterminants les plus pertinents. Elle passe en revue les différentes étapes de la conception, la mise en œuvre et du suivi des mécanismes des politiques, et s'efforce d'identifier, les coûts qui leur sont associés. La littérature disponible sur les coûts de transaction des mesures gouvernementales est brièvement passée en revue dans la section 1.3 et les principaux constats pertinents pour cette étude sont présentés. L'information apportée par les études de cas présentées dans la partie II est également prise en compte. Une série d'estimations de CTLP tirées de la littérature et des études de cas est présentée à l'annexe I.1. La section 1.4 examine comment mesurer les CTLP et précise les informations à fournir et les problèmes rencontrés. Les principaux facteurs affectant les CTLP ayant été identifiés, la section 1.5 propose des options pour les réduire sans compromettre les résultats. La réduction des CTLP est toujours envisagée dans un contexte où les résultats attendus sont obtenus. En d'autres termes, la réduction des coûts ne devrait pas se faire au détriment de la réalisation des objectifs du programme.

1.2. Définition des coûts de transaction liés aux politiques

Des coûts de transaction du marché à ceux des politiques

Le concept de coût de transaction dans l'analyse économique a été introduit en 1937 par Coase, qui a reconnu que l'information sur les transactions était souvent incomplète, entraînant des frictions entre fournisseurs et acheteurs. Il a été défini de manière large dans Challen (2000) comme :

« *the costs of arranging a contract ex ante and monitoring and enforcing it ex post (Matthews (1986))* »; « *the costs of running the economic system (Arrow (1969))* »; et « *the economic equivalent of friction in physical systems (Williamson (1985))* ».

[Les coûts initiaux de passation d'un contrat et les coûts de suivi et d'application du contrat *ex post* (Matthews (1986)); les coûts de fonctionnement du système économique (Arrow (1969)); et l'équivalent économique des frictions dans les systèmes physiques (Williamson (1985))].

Une définition large des coûts de transaction pourrait inclure tous les coûts associés aux décisions en matière d'allocation, que la décision soit prise sur un marché ou par les pouvoirs publics (OCDE, 2001b)¹. Le concept a été développé dans les analyses économiques comparatives comme un facteur expliquant la performance de formes institutionnelles alternatives et comme un paramètre du changement institutionnel. Selon Furubotn et Richter (1998) et comme rapporté dans OCDE (2003a), les coûts de transaction peuvent être classés dans trois catégories :

- **Les coûts de transaction institutionnels (ou liés aux politiques)**, qui sont les coûts de création, de maintien et de modification du cadre institutionnel d'une politique, et les coûts de mise en œuvre des politiques.
- **Les coûts de transaction de gestion**, qui sont les coûts de création, de maintien, de modification et de fonctionnement des organisations.
- **Les coûts de transaction de marché**, qui sont les coûts de recherche et d'information, de négociation et de décision, et les coûts de contrôle de la conformité qui résultent des transactions sur les marchés.

Cette étude se concentre sur les coûts de transaction liés aux politiques, c'est-à-dire les coûts associés à la mise en œuvre des politiques, qui appartiennent à la première catégorie des « coûts de transaction institutionnel » (encadré 1.1). Par définition, toute politique implique un certain degré d'intervention des pouvoirs publics et donc un certain niveau de coûts de transaction. C'est le cas des mesures aux frontières tel les que les droits de douane simples, les contingents tarifaires ou les soutiens à l'exportation, les mesures de soutien des prix nationaux tels que les achats d'intervention, ou les quotas de production, les différents types de paiements budgétaires et les réglementations. L'étude couvre donc toutes les transactions entre les agriculteurs et les pouvoirs publics, quels que soient les mécanismes de mise en œuvre (paiements sur la base de critères d'admissibilité, contrats, réglementations, taxes, etc.) et le niveau de gouvernement, et s'intéressera tout particulièrement aux paiements budgétaires, qui ont souvent été critiqués pour leurs coûts de transaction élevés².

Les CTLP comprennent les coûts encourus par les pouvoirs publics pour la collecte de l'information, la planification et la conception des politiques, la collecte des recettes fiscales, la mise en œuvre, le suivi et le contrôle des résultats des politiques. Dans la mesure du possible, les coûts encourus par les agriculteurs lors de leurs transactions avec

Encadré 1.1. Terminologie

Le concept de coûts de transaction a été développé dans la littérature économique relative aux transactions privées comme un facteur expliquant les structures d'organisation (par exemple intégration verticale plutôt que contractualisation), les défaillances du marché (dans le cas, par exemple, d'information asymétrique ou de défaut de droits de propriété) et les choix institutionnels (promotion des clubs, par exemple). Le concept, et donc le terme, a été apporté dans le débat politique comme désignant le coût des transactions dans lesquelles les pouvoirs publics sont partie prenante, mais les coûts de transaction liés aux politiques sont en fait les coûts administratifs associés à la mise en œuvre des politiques. Le terme « coûts de transaction » a le mérite de nous rappeler l'origine théorique du concept mais il prête parfois à confusion et pour être plus précis, on utilise souvent les termes de « coûts administratifs ou coûts de mise en œuvre ». Toutefois, dans ce rapport nous avons conservé, dans un souci de continuité, le terme de coûts de transaction liés aux politiques, abrégé en CTLP.

les pouvoirs publics, pour obtenir l'information sur les politiques et demander les aides sont couverts. Il est important de les inclure car ils affectent le respect des exigences (conformité) et, dans le cas de programmes volontaires, le taux de participation. L'accent est mis sur les coûts individuels liés au fait de remplir des questionnaires et de parler avec les conseillers agricoles plutôt que sur les coûts collectifs, de lobbying ou organisationnels. Certaines activités liées à la mise en œuvre des politiques peuvent être effectuées par des organisations non publiques telles que cabinets de consultants, banques, compagnies d'assurances, coopératives, organisations agricoles, organisations non gouvernementales, associations de certification/de contrôle, qui peuvent être partiellement ou intégralement payés par les pouvoirs publics pour les coûts encourus ou qui répercutent ces coûts sur leurs clients, à savoir les agriculteurs. Dans la mesure du possible, leurs coûts sont également pris en compte. Le projet couvre les cas où les pouvoirs publics utilisent des instruments juridiques de gré à gré tel que les contrats. Le cas des quasi marchés (pour les permis d'émission, par exemple) est signalé dans la revue de la littérature existante mais il n'est pas développé en détail. Ces questions sont discutées dans OCDE (2005b).

L'origine des CTLP dans le processus d'application des politiques

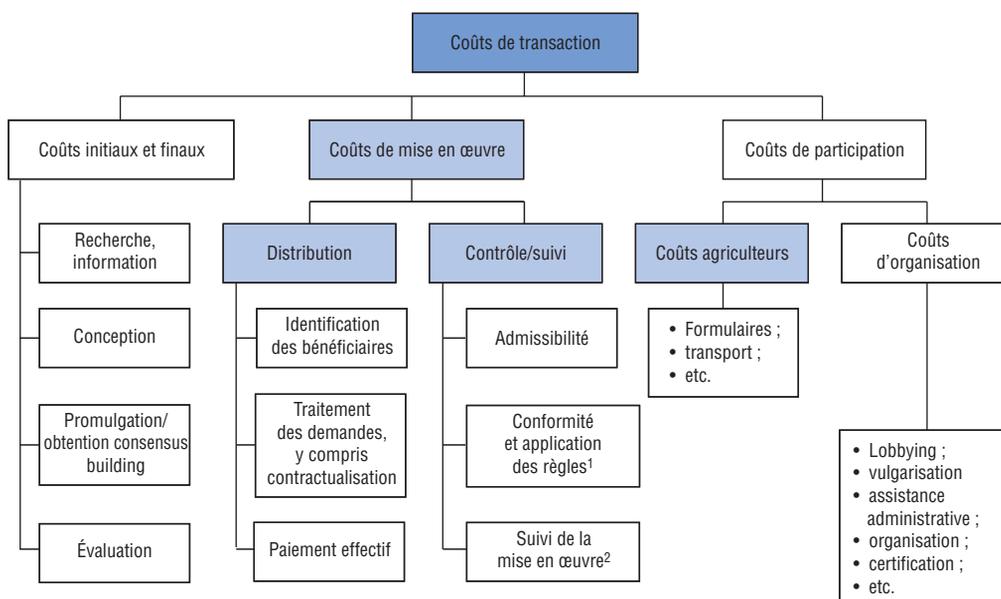
Les CTLP sont tous les coûts résultant des interactions à l'intérieur et entre les agences gouvernementales, les organismes privés et les participants au programme à toutes les étapes de la mise en œuvre des politiques. La première chose à faire est donc d'identifier les types spécifiques de transactions, leurs étapes et les partenaires pour caractériser les coûts qui leur sont associés. Le texte qui suit décrit principalement la situation en matière de paiements budgétaires. Il s'applique également au soutien des prix du marché par des droits de douane uniquement. Mais, dans un grand nombre de pays, le soutien des prix du marché utilise des mesures aux frontières plus complexes telles que les contingents tarifaires ou les soutiens à l'exportation et des mesures au niveau national telles que les prix administrés, les achats d'intervention et le stockage, qui pourraient aussi entraîner des CTLP importants.

Les principales catégories de CTLP se produisent en premier lieu au niveau des pouvoirs publics lors de l'exploration et de la promotion de la politique la plus appropriée (recherche, information, communication) et du choix des paramètres de cette politique. Il

faut ensuite promulguer les politiques et, pour ce faire, il faut parfois trouver un consensus entre les pouvoirs publics, les organisations agricoles et la société civile. La mise en œuvre en soi comprend la distribution des paiements (ou plus généralement de l'aide, ou l'application des réglementations) et le fait de vérifier que les bénéficiaires réunissent bien les conditions requises. La distribution requiert d'identifier les bénéficiaires, de traiter les demandes et de verser les paiements. Selon le type de politique, le traitement des demandes peut impliquer d'affiner les conditions spécifiques ou de mettre en place des projets individuels ou collectifs, ce qui pourra nécessiter des outils spécifiques (contrats en bonne et due forme et assistance technique). L'admissibilité des postulants et le respect des exigences, le cas échéant, doivent être contrôlés. Des mesures coercitives pourraient suivre et des procédures être intentées en cas de non respect des exigences. L'évaluation globale s'effectue à la fin du processus ou à intervalles réguliers.

Le diagramme du graphique 1.1 décrit en termes généraux les transactions qui accompagnent le versement de paiements budgétaires. Il classe les différentes sous-catégories de CTLP en fonction du niveau où ils se produisent et de l'acteur qui les supporte en premier. Les coûts encourus par les agriculteurs, les organisations agricoles et les organisations non gouvernementales peuvent, toutefois, être totalement ou partiellement remboursés par l'État. Le diagramme s'applique à tous les types de structures institutionnelles car les transactions décrites peuvent intervenir à l'intérieur d'une agence ou entre agences. Dans la mise en œuvre des politiques, l'éventail complet des activités possibles présentées ici ne se produit pas nécessairement. L'existence de sous-catégories de coûts détaillées et leur importance relative dépendront du type de politique³.

Graphique 1.1. **Sous-catégories de coûts de transactions liés aux politiques pour le versement de paiements budgétaires**



Les pavés bleutés contiennent des CTLP qui devraient être sensiblement différents d'une politique à l'autre et constituent donc l'objet principal de la présente analyse.

1. Détection du non-respect et mise en application des règles, mise en demeure.

2. Comprend les coûts de gestion et d'organisation.

Source : Secrétariat de l'OCDE, adapté de Mann (2000).

Le tableau 1.1 identifie les principaux CTLP pour de grands types de politiques. Les coûts initiaux de démarrage et les coûts finaux d'évaluation devraient se produire pour toutes les politiques mais ils diffèrent selon le nombre et la complexité des objectifs, des actions requises et des institutions impliquées. Par souci de simplification, l'étude se concentre sur les coûts de mise en œuvre (en bleu sur le graphique 1.1). Tous les paiements directs devront être versés et contrôlés. Si tous les producteurs reçoivent des paiements liés à la production, d'autres paiements supposent le traitement de demandes établissant l'admissibilité (déclaration de la superficie plantée ou du nombre de tête de bétail). Dans le cas de paiements ciblés (en faveur de régions défavorisées spécifiques ou sous réserve de conditions d'environnement ou de ressources), une sélection supplémentaire s'applique. Le tableau 1.2 identifie les coûts fixes et les coûts variables supportés par les agences d'État et les agriculteurs à l'aide de l'exemple spécifique d'un paiement à l'hectare avec conformité aux exigences en matière de gestion environnementale.

Tableau 1.1. **CTLP des différents types de politiques**

CTLP	Soutien des prix (droits de douane uniquement) ¹	Paiement non ciblé couplé (p. ex. paiement lié à la production)	Paiement ciblé couplé ² (p. ex. paiement lié à la production avec limites)	Paiement non ciblé découplé (p. ex. paiement au titre de droits historiques)	Paiement ciblé découplé (p. ex. paiement ciblé sur le revenu)
Recherche, information, conception, consensus	X	X	X	X	X
Distribution					
– identification des bénéficiaires			X		X
– traitement des demandes (admissibilité)			X	X	X
– versement des paiements		X	X	X	X
Suivi/contrôle					
– admissibilité		X	X	X	X
– respect des exigences		X	X	X	X
Application des exigences		X	X	X	X
Évaluation	X	X	X	X	X
Coûts pour les agriculteurs		X	X	X	X

1. En fait, dans de nombreux pays, le soutien des prix du marché est assuré par le biais d'interventions plus complexes telles que contingents de production ou d'importation, soutiens à l'exportation, prix administrés, achats d'intervention ou stockage, qui supposent des coûts de transaction importants. Le cas de ces mesures complexes n'est pas développé ici.
2. Les paiements à la production qui sont spécifiques à une région défavorisée, par exemple, pourraient entrer dans cette catégorie. Ces paiements sont rarement mis en œuvre.

Source : Adapté du tableau 5 de OCDE (2003a).

Tableau 1.2. **CTLP pour un programme volontaire avec paiements à l'hectare et exigences en matière de gestion environnementale**

Coûts d'administration	Agence publique		Participants	
	Fixes	Variables selon le nombre de participants	Fixes	Variables selon le nombre d'hectares
Conception de la politique (domaine et prescriptions)	X			
Négociation des accords				
– promotion auprès des agriculteurs	X	X	X	
– négociation entre l'agence et l'agriculteur des exigences en matière de gestion		X	X	X
Provisionnement des paiements		X	X	X
Contrôle et évaluation	X			
Application et respect des exigences		X	X	X

Source : Adapté du tableau 4.1 de Falconer et Whitby (1999a).

Les acteurs et les payeurs du processus d'application des politiques

Toutes les organisations et tous les individus participant à des politiques publiques encourent des CTLP. Il faut considérer à la fois les coûts publics et les coûts privés. Diverses agences gouvernementales sont impliquées dans la mise en œuvre des politiques et les interactions sont à la fois verticales (entre les niveaux national, régional et local de gouvernement) et horizontales (entre réseaux ou régions). En outre, certaines tâches peuvent être déléguées à des organismes privés. Des cabinets de consultants peuvent apporter leur concours à l'évaluation *ex ante* et *ex post* des politiques. Des banques ou des compagnies d'assurances sont impliquées dans la distribution et le suivi de l'aide. Les banques, par exemple, accordent des prêts avec intérêts bonifiés. De nombreux pays (l'Espagne et les États-Unis, par exemple) utilisent le réseau et le fichier clients des compagnies d'assurances pour l'acheminement des programmes d'assurances). Des activités de vulgarisation et de conseil peuvent être effectuées par différentes organisations publiques, privées ou professionnelles. Les organisations agricoles aident bien souvent les agriculteurs à postuler aux programmes. Des sociétés de conseils ou des coopératives environnementales peuvent jouer ce rôle (exemple des Pays-Bas, cf. Polman, 2002). Les organisations agricoles sont également actives en matière de lobbying. Dans certains pays comme la France, une part importante des activités de mise en œuvre est effectuée par des organisations mixtes impliquant à la fois des services publics et une organisation agricole comme les offices par produit et le CNASEA (Centre national pour l'aménagement des structures des exploitations agricoles). Les organisations agricoles jouent parfois un rôle important dans les activités de coordination et de certification. Dans certains cas, des organisations non gouvernementales aident à la mise en œuvre des actions agro-environnementales au niveau local.

Au niveau individuel, les agriculteurs interagissent avec les agences gouvernementales locales, mais également avec leurs propres organisations professionnelles, principalement lors des dépôts de demandes et lors du démarrage de projets. Ils sont également associés aux organisations agricoles pour les activités de coordination. Dans le cas de programmes volontaires, les CTLP des agriculteurs sont importants car ils peuvent limiter la participation et donc affecter les résultats.

Les CTLP ne sont pas toujours payés par ceux qui les encourent. Les coûts de mise en œuvre encourus par des entreprises privées sont payés par les clients et/ou par les pouvoirs publics, soit parce que l'État subventionne directement tout ou partie des coûts administratifs comme dans le cas des compagnies d'assurances soit parce que ces coûts administratifs sont déduits de la subvention. De même, les organisations agricoles peuvent recevoir des aides publiques pour leurs activités de mise en œuvre ou être payées directement par les clients (les agriculteurs). En Corée, par exemple, les coopératives reçoivent des paiements de l'État pour les coûts encourus dans le cadre de la distribution des moyens de production subventionnés, de l'exécution d'achats d'intervention et du stockage. Dans le cas des politiques agro-environnementales ou socio-structurelles, les coûts pour les agriculteurs peuvent être importants mais ils sont souvent pris en charge par le programme. La section qui suit discute, d'un point de vue qualitatif, de la manière dont la répartition des coûts entre les acteurs peut affecter les CTLP.

Les différents types de CTLP

Les CTLP englobent les coûts de main-d'œuvre et les dépenses d'exploitation⁴. Le personnel passe un certain temps à communiquer, remplir des formulaires, voyager,

négocier, lancer des projets, envoyer des chèques, contrôler le respect des exigences (lorsque la politique en impose), etc. Certaines de ces tâches comme le remplissage des formulaires ou l'établissement de projets demandent aussi du temps aux agriculteurs. Les traitements et salaires des différentes catégories de personnel et les coûts d'opportunité dans le cas des agriculteurs (souvent supposés égaux au revenu agricole⁵), sont utilisés pour évaluer les coûts unitaires de main-d'œuvre. Les dépenses d'exploitation englobent les dépenses liées aux équipements (bureaux, mobilier, ordinateur, imprimante ou papier) et aux services (postaux et bancaires, par exemple).

Quel que soit le niveau où ils se produisent, les CTLP ont en commun diverses caractéristiques. Il existe des coûts fixes qui ne dépendent ni du nombre des participants ni de l'importance des ressources concernées (nombre d'hectares ou d'animaux) et qui, par conséquent, ne sont pas affectés par l'importance des transferts. Les coûts variables, en revanche, augmentent avec la taille du programme. Généralement, les coûts fixes pour les pouvoirs publics se produisent au tout début du processus lors des phases de conception et de promotion d'un programme; ils représentent également une part importante des coûts finaux d'évaluation. Tous les coûts de mise en place initiale et d'évaluation ne sont cependant pas fixes. Les coûts de mise en œuvre sont généralement variables, tant pour les agences publiques que pour les agriculteurs, bien que ces derniers puissent également encourir des coûts fixes, par exemple lorsque le programme requiert la mise en place d'un projet et la collecte d'informations préalables (diagnostic). La distinction entre coûts fixes et coûts variables est importante dans la mesure où elle affecte la capacité d'un programme à canaliser des transferts importants.

Lorsqu'on mesure les CTLP, la dimension temps est importante. Les coûts de démarrage sont supérieurs aux coûts d'exploitation; il est donc important de prendre en compte la phase de mise en œuvre de la politique examinée lors de la comparaison des politiques. L'idéal serait d'isoler les coûts de démarrage et de les affecter sur toute la durée de la politique. Comme l'expérience s'accumule d'un programme à ceux qui lui succèdent, on pourrait également répartir les coûts de mise en place initiale sur une période plus longue que la durée du programme proprement dit mais cela serait difficile à réaliser. La dimension temps est importante et suggérerait la mise en place de politiques à plus long terme ou du moins de politiques successives s'appuyant sur leurs expériences respectives.

Lorsqu'on compare des politiques, il est également pertinent d'examiner si certaines actions entraînant des CTLP donneront un meilleur résultat mais pourraient aussi réduire les CTLP futurs. L'incidence nette pourrait alors être positive. Ce peut être le cas de coûts de démarrage tels que les coûts de l'assistance technique et de la coordination, qui peuvent être considérés comme des investissements car ils aident les agences et les agriculteurs à améliorer leur gestion et devraient de ce fait générer des avantages économiques. Les coûts liés à la collecte d'informations, à l'acquisition de savoir et l'utilisation de technologies modernes génèrent des avantages qui s'étendent au-delà du champ d'action de la politique.

Enfin, il serait intéressant de distinguer les coûts qui résultent de la conception de la politique ou de la nécessité de renforcer l'application, lesquels peuvent se justifier par une amélioration des résultats, des coûts qui dépendent de l'efficacité des institutions d'acheminement des aides (coûts liés à leur structure, leur expérience, aux procédures budgétaires, etc.). Ces derniers devraient être minimisés pour un résultat donné.

1.3. Revue de la littérature sur les coûts de transaction liés aux politiques

Principales questions

Comme le montre l'encadré 1.2, la question des CTLP n'est pas spécifique à l'agriculture. Cet encadré fournit quelques exemples de la manière dont la question des CTLP est examinée dans d'autres secteurs. Cette section s'intéresse plus particulièrement aux études récentes sur les coûts de transaction liés à la mise en œuvre des politiques agricoles, en particulier celles fournissant des estimations quantitatives. Dans la littérature examinée, les questions concernant les CTLP se posent dans les termes suivants :

- Comment améliorer la conception et la mise en œuvre des politiques agro-environnementales et socio-structurelles pour mieux réaliser leurs objectifs?
- Dans le contexte du débat sur la multifonctionnalité, comment arbitrer entre l'exigence de précision⁶ et les coûts de transaction?
- D'un point de vue institutionnel, quels sont les systèmes d'acheminement des aides offrant le meilleur rapport coût-efficacité?
- Comment concevoir des programmes qui minimisent les coûts pour un résultat donné, en particulier en assurant le respect des exigences et en limitant la fraude?

Approches et résultats

Les objectifs, approches et principaux résultats des études examinées sont résumés ci-dessous et sous forme de tableau à l'annexe I.1 (tableau I.1.1). Cette annexe contient également des estimations des CTLP trouvées dans ces études (tableaux I.1.1 à I.1.12) et dans les informations présentées lors de l'atelier sur les coûts de transaction liés aux politiques (tableaux I.1.13 à I.1.19). Les sections suivantes de ce chapitre, en particulier les sections 1.4 et 1.5, s'inspirent également de l'information trouvée dans la littérature et présentée à l'atelier.

Les paiements à l'hectare dans les pays membres de l'Union européenne

Au sein de l'Union européenne (UE), la question des coûts administratifs des politiques s'est posée à la fois dans le contexte de l'introduction de paiements à l'hectare pour compenser la réduction des prix d'intervention en 1992, et dans celui de l'évaluation des mesures agro-environnementales. Un rapport comparatif sur l'administration des paiements à la surface de cultures arables aux Pays-Bas, en Suède et en Angleterre a été publié par les Cours des comptes nationales de ces pays en 2000 (SAI, 2000). Pour la période 1996-97, il examine les systèmes de versement dans cinq régions des Pays-Bas, neuf régions d'Angleterre et 21 à 24 régions de Suède, estime les CTLP et formule des recommandations pour permettre leur réduction, à partir de la comparaison des coûts à l'intérieur d'un même pays. La préoccupation première était la réduction des coûts administratifs, qui sont supportés par les États membres et ne sont pas remboursés par l'UE, en améliorant la gestion des bureaux régionaux. Les régions d'un même pays présentaient d'importantes différences. Celles-ci s'expliquent en partie par le nombre de dossiers et la part des dossiers simplifiés (en-deçà d'un certain nombre d'hectares) dans la région mais aussi par des facteurs managériaux comme la formation et l'expérience du personnel, qui ont été identifiés comme méritant davantage d'attention. Dans les trois pays, le manque de données disponibles sur les coûts et le temps de travail du personnel a été noté. Les moyennes nationales, qui varient entre 168 et 381 EUR par dossier sont présentées au tableau I.1.2.

Encadré 1.2. Coûts de transaction liés aux politiques dans d'autres secteurs

Dans quel contexte se pose le problème?

- Administration d'autres politiques sectorielles ou macroéconomiques, comme les politiques régionales et des politiques sociales. En ce qui concerne les politiques sociales (santé, retraites, assurance-chômage), le problème se pose en termes d'efficacité du ciblage comparé aux coûts d'administration (Coady, 2000). Réduire la fraude est un grand sujet de préoccupation. L'un des principaux problèmes que posent les politiques sociales est le coût marginal de la fiscalité (annexe I.2). Dans le cadre de l'évaluation de propositions de systèmes de pension basés sur des comptes privés, le bureau du budget du Congrès des États-Unis (*Congressional Budget Office, CBO*) a estimé les coûts administratifs de quatre systèmes de pension (CBO, 2004). En général, étant donné la masse considérable des transferts, les coûts d'administration des politiques sociales sont relativement faibles (de l'ordre de 1 % des indemnités de chômage, par exemple) dans les pays de l'OCDE. Comme expliqué à l'annexe I.2, les pouvoirs publics s'inquiètent aussi des coûts administratifs de la perception des impôts. Les évaluations des politiques régionales conduisent souvent à s'inquiéter des CTLP par rapport aux résultats (comme c'est le cas pour les politiques agricoles, socio-structurelles et agro-environnementales).
- Adoption des réglementations. Les CTLP liés à l'adoption d'une réglementation (coûts du respect des exigences et du contrôle) visant, par exemple, à réduire la pollution, sont examinés dans d'autres secteurs. Comme dans le secteur agricole, la principale préoccupation est de réduire les coûts du contrôle pour un résultat donné.
- Mise en œuvre des politiques par des entreprises privées. Les banques et les compagnies d'assurances sont impliquées dans la mise en œuvre des politiques. Comme dans l'agriculture, les préoccupations concernant leur CTLP sont de minimiser la recherche de rentes de situation et l'aléa moral. Une gestion privée des politiques est-elle plus efficace qu'une gestion publique? La question a été amplement débattue (voir, par exemple, Myers, 1992).
- Investissements et projets. Leurs coûts de mise en œuvre sont généralement examinés avec soin afin de maximiser les résultats pour un coût total donné. Des analyses coûts-avantages sont généralement effectuées.
- Assistance économique étrangère (aide aux pays en développement, investissements dans des projets étrangers). Ici encore, le souci est de minimiser les CTLP par rapport aux résultats (PNUD, 2000).
- Organismes caritatifs. Les donateurs s'inquiétant de plus en plus de la part importante des dons allant au financement des coûts administratifs, la transparence a été améliorée. L'objectif est ici d'accroître « l'efficacité des transferts ».

Quels enseignements pouvons-nous en tirer et dans quelle mesure pouvons-nous les appliquer à la politique agricole?

- Les préoccupations relatives à la conception et à la mise en œuvre des politiques sociales et régionales sont très similaires à celles des politiques agricoles. On peut en tirer des enseignements en termes de ciblage car le degré de ciblage (sur le revenu, par exemple) est déjà plus élevé dans ces politiques que dans les politiques agricoles.
- De même, l'expérience de l'application des réglementations est beaucoup plus grande dans d'autres secteurs et s'applique à une plus grande échelle.
- L'expérience en matière d'assurances et de gestion des investissements n'est pas spécifique à un secteur.

Encadré 1.2. Coûts de transaction liés aux politiques dans d'autres secteurs (suite)

- L'aide étrangère adopte souvent une approche de projet, en particulier pour ce qui est des investissements. Les résultats des projets sont donc l'unité de référence, plutôt que le niveau de paiement. Si les approches de projet devaient se développer dans l'agriculture, une telle expérience serait utile. Le souci de réduire les CTLP concerne également les deux parties (donateur et bénéficiaire).
- L'expérience des organismes caritatifs montre l'importance de la transparence.

Enseignements généraux

- Des objectifs clairs (bien définis et mesurables) sont essentiels pour réduire les CTLP et améliorer les résultats.
- L'implication d'un grand nombre d'acteurs à tous les niveaux et une large acceptation facilitent la mise en œuvre et, en particulier, le respect des exigences et le contrôle (objectifs partagés).
- Le partage d'expériences, la création de capacités et l'accès à l'information sont des éléments importants qui contribuent à une réduction des CTLP.
- Il est largement conseillé d'utiliser les réseaux existants et d'éviter de créer des circuits faisant double emploi même si dans la pratique (dans l'acheminement de l'aide étrangère, par exemple) ce conseil n'est pas toujours suivi. L'importance d'une bonne infrastructure est soulignée.
- Il est important que les niveaux de centralisation/décentralisation soient appropriés.
- Les avis concernant la taille optimale des projets et l'incidence d'un grand nombre de participants sur le montant des CTLP sont contradictoires. Certains considèrent, au vu des expériences en matière d'aide étrangère et de politiques de développement rural, que le saupoudrage de l'aide sur un grand nombre de projets est moins efficace et plus coûteux qu'un ciblage sur un nombre plus restreint de grands projets ciblés (PNUD, 2000). D'autres, au contraire, considèrent que les petits projets pouvant être appréhendés au niveau local sont plus faciles et moins coûteux à gérer (IPEE, 2001).
- Le rôle positif des nouvelles technologies dans la réduction des CTLP est largement reconnu.

La comparaison des programmes agro-environnementaux dans les pays membres de l'Union européenne

Dans le cadre d'un projet de recherche de l'UE (STEWPOL)⁷, les chercheurs de huit pays membres de l'Union ont estimé les coûts administratifs des politiques de conservation des paysages ruraux. Le rapport du projet fournit des estimations des coûts administratifs pour 40 mesures agro-environnementales mises en œuvre dans le cadre réglementations 2078/92 et 746/96. Il couvre une grande panoplie de mesures allant des primes à l'herbe françaises aux accords britanniques de gestion personnalisée ou aux quasi-marchés pour les biens d'environnement, en passant par les subventions à l'agriculture biologique (pour une liste des mesures spécifiques examinées, voir le tableau annexe I.1.4). Les systèmes de versement des aides, et par conséquent les méthodes d'estimation des coûts, varient d'un pays et d'une mesure à l'autre. C'est donc une source d'informations riche en méthodes d'estimation. Le rapport résumé sur les coûts administratifs (chapitre 4 de Falconer et Whitby, 1999a) fournit également des réflexions utiles sur la nature et les effets des coûts de transaction. Il part d'un constat : ces coûts ne posent pas systématiquement un

problème mais ils manquent de visibilité. Il faut les reconnaître et mettre en vis-à-vis les réalisations d'une politique donnée pour améliorer in fine la rentabilité des dépenses publiques dans la sphère agro-environnementale (Falconer et Whitby, 1999a). Les auteurs reconnaissent également l'importance des coûts administratifs encourus par les agriculteurs. Falconer et Whitby (1999a) estiment que les CTLP des programmes agro-environnementaux représentent en moyenne environ 20 à 30 % des paiements compensatoires globaux avec des variations importantes d'une mesure à l'autre (tableaux I.1.4 et I.1.5). Les CTLP sont en grande partie expliqués par des facteurs comme l'hétérogénéité des producteurs et s'asymétrie d'information entre les participants et les pouvoirs publics. Les CTLP élevés sont observés principalement au niveau local. Bien que les éléments de preuve soient dispersés, les CTLP semblent être plus importants pour les programmes agro-environnementaux que pour les régimes des produits agricoles tels que les paiements à l'hectare et les primes par tête (tableau I.1.3). Les auteurs insistent toutefois sur le fait que les CTLP ne peuvent être considérés en valeur absolue mais doivent être rapportés au résultat en termes d'objectifs de la politique et d'amélioration du bien-être social global (pour une discussion des thèmes de comparaison, voir le chapitre 2).

À la suite de ce rapport de l'UE, certains chercheurs y ayant participé ont poussé plus avant l'étude de certaines questions. Falconer et Whitby (1999b) et Falconer *et al.* (2001), en particulier, identifient les différentes catégories de coûts de transaction encourus lors de la mise en œuvre de programmes volontaires reposant sur des accords de gestion prévoyant un paiement compensatoire pour l'adoption de différentes pratiques de gestion, et les facteurs affectant ces coûts, en particulier le degré d'hétérogénéité des agriculteurs et des biens agro-environnementaux, et le type de contrat. Ils se servent ensuite des données recueillies au moyen d'un panel dans le cadre des programmes pour la protection de l'environnement dans les zones particulièrement menacées (ESA) pour tester de manière empirique les déterminants de ces coûts administratifs. Ces données contiennent les coûts administratifs estimés par la Cour des comptes (*National Audit Office*). Le nombre d'accords, la région concernée par l'accord et le nombre d'années écoulées depuis la désignation sont des variables explicatives importantes des CTLP. L'analyse économétrique suggère que le nombre marginal et le nombre cumulé d'accords sont des déterminants importants des coûts administratifs des programmes en faveur des régions écologiquement sensibles. Il apparaît également que des économies d'échelle liées à la participation au programme sont possibles.

S'appuyant sur les informations collectées dans le cadre du projet STEWPOL, Falconer (2000) considère l'impact des coûts de transaction pour les agriculteurs sur la participation, dans les pays membres de l'UE, aux programmes agro-environnementaux volontaires reposant sur des accords de gestion et suggère qu'une approche plus intégrée des programmes agro-environnementaux contribuerait à réduire les CTLP par le biais d'une économie de frais généraux et d'une clarification des objectifs. L'intérêt à long terme des réseaux et de la création de capacités pour la gestion agro-environnementale doit être également reconnu.

Falconer et Saunders (2002) examinent l'arbitrage entre des accords de gestion standards, spécifiques à un site, passés entre les pouvoirs publics et les agriculteurs et des accords négociés sur une base individuelle, en termes de minimisation du coût total et d'optimisation des résultats. Sur la base des informations fournies par les études de cas, ils comparent les CTLP d'accords négociés sur une base individuelle et d'accords de gestion standards passés dans le cadre du *Wildlife Enhancement Scheme (WES) for Sites of Special*

Scientific Interest (SSSI) dans le nord de l'Angleterre. Ils considèrent aussi bien les CTLP privés que les CTLP publics. Ils constatent que, bien que les accords de gestion standards affichent, comme on pouvait s'y attendre, les coûts de négociation les plus faibles, ils sont plus onéreux en termes de compensations et de coûts de transaction sur toute la durée de vie de l'accord que les accords négociés sur une base individuelle. Le fait que les accords de gestion standards aient été mis en œuvre plus récemment pourrait expliquer ce résultat, confirmant ainsi l'impact important de l'expérience dans la mise en œuvre sur la réduction des CTLP.

La mise en œuvre du règlement sur le développement rural dans les États membres de l'Union européenne

Dans le contexte de l'évaluation du règlement sur le développement rural (RDR) dans les pays membres de l'UE, un autre groupe d'études apporte des réflexions générales sur les différents coûts de mise en œuvre des diverses mesures par rapport à leurs résultats, et identifie les facteurs qui les affectent mais ne fournit aucune estimation quantitative des CTLP. Au sein de l'UE, des mesures du RDR (également appelée deuxième pilier de la politique agricole commune – PAC) sont mises en œuvre pour la période 2000-06. Ces mesures englobent et étendent les anciennes mesures agro-environnementales prises en vertu des réglementations 2078/92 et 746/96, qui ont été évaluées dans le cadre du projet STEWPOL. Le CNASEA (2003) observe la mise en œuvre de mesures agro-environnementales et de mesures socio-structurelles dans huit pays membres de l'UE et s'efforce d'identifier les caractéristiques des mesures qui affectent les coûts de mise en œuvre. En observant les acteurs, les institutions et les attitudes à l'égard du développement rural dans dix pays membres de l'UE, IPEE (2001) s'efforce d'identifier les facteurs qui encourageraient un développement rural, intégré et viable au sein de l'UE. Les dispositions institutionnelles et les mécanismes d'exécution des politiques font l'objet d'un examen particulier. Comme dans les études précédentes, l'objectif est de tirer les enseignements de l'expérience de la mise en œuvre de ces programmes pour être à même de réduire les coûts de mise en œuvre tout en améliorant les résultats et de concevoir des mesures futures plus efficaces et plus économiques. En outre, les mesures du RDR devront être évaluées par les pays membres dans le cadre du processus formel d'examen de l'UE avant la fin de la période de mise en œuvre⁸.

Comparaison de mesures de réduction de la pollution aux États-Unis

Diverses études effectuées récemment aux États-Unis examinent les CTLP des politiques mises en œuvre pour réduire les niveaux de pollution. Elles reconnaissent toutes que les CTLP doivent être pris en compte dans les analyses coûts-avantages. L'approche générale, pour un résultat donné (par exemple un niveau donné de réduction des émissions ou de la pollution), consiste à comparer le coût total des deux politiques. Le coût total inclut le coût du respect des exigences ou de la réduction de la pollution (manque à gagner, coût de la conformité pour les agriculteurs plus indemnisation par les pouvoirs publics) et les coûts de transaction (collecte d'informations, promulgation, mise en œuvre, contrôle, poursuites). Quelle autre politique permet d'obtenir le niveau donné de réduction de la pollution pour un coût minimum? Ou bien quel est le degré de ciblage qui donne le résultat spécifique pour le coût le plus faible? Carpentier *et al.* (1998), par exemple, compare les coûts de l'application aux laiteries d'une région de Pennsylvanie d'une contrainte ciblée et d'une contrainte non ciblée de réduction de la pollution. Ils constatent que, pour la même réduction des eaux de ruissellement azotées, un ciblage sur la base

d'informations spatiales réduit à la fois les coûts de conformité et les coûts de transaction car le nombre des exploitations avec lesquelles il faut passer un contrat et qu'il faut donc surveiller, est moindre. Thompson (1999) compare un permis de limite d'émission non négociable et une taxe de déversement. Il n'estime pas tous les coûts mais seulement les différences de coûts du respect des exigences et de coûts de transaction (des institutions) entre les deux options dans le cas d'une pollution ponctuelle de l'eau par des usines textiles. Il en conclut que les CTLP n'ont pas modifié le choix donné par l'analyse traditionnelle coûts-avantages et que lorsqu'on prend en compte les CTLP les taxes de déversement sont encore clairement préférables aux permis non négociables de limitation des effluents. Il constate néanmoins que les CTLP sont importants et qu'ils dépendent du cadre institutionnel (notamment des coûts de lobbying), et qu'il faut s'efforcer de mieux les estimer. McCann et Easter (1999 et 2000) estiment les coûts de transaction de politiques visant à réduire la pollution au phosphore agricole des eaux du Minnesota et les coûts de transaction du secteur public dans les programmes du NRCS (*National Resource Conservation Service*) (tableau I.1.6). Ils constatent que les coûts de transaction varient largement d'une politique à l'autre. Tandis qu'une taxe sur les moyens de production réduit la pollution de manière plus efficace qu'une réglementation sur les méthodes de production en l'absence de coûts de transaction, cet avantage est renforcé lorsque les coûts de transaction sont pris en compte.

Comparaison des systèmes institutionnels de mise en œuvre

Après avoir étudié l'efficacité des systèmes institutionnels de versement des aides, Mann (2000) propose une méthodologie pour estimer les coûts de transaction associés à la mise en œuvre et à l'administration des programmes publics et l'applique aux politiques d'investissement (subventions et taux d'intérêt réduits) dans trois régions d'Autriche, d'Allemagne et de Suisse ayant un cadre institutionnel différent. Ses estimations sont présentées au tableau I.1.7. Les coûts de distribution, les coûts de contrôle, les honoraires des consultants, les coûts de mise en œuvre, les coûts des demandes et les coûts de lobbying sont inclus dans une certaine mesure. Il examine également, d'un point de vue théorique, la relation existant entre les coûts de transaction, les transferts et les résultats. Dans une autre étude, Mann (2001) examine l'efficacité inter-organisations de l'administration de la politique agricole dans 131 régions d'Allemagne, en se concentrant sur les facteurs qui sous-tendent la structure du système administratif. Il estime les coûts administratifs de toutes les agences impliquées dans la mise en œuvre des politiques et teste les facteurs qui expliquent les CTLP à l'hectare ou par exploitation tels que la taille de l'exploitation, l'externalisation de certaines activités, l'absence d'un ministère de l'Agriculture régional spécifique, le nombre de bureaux avec lesquels un agriculteur doit traiter dans une région, l'existence de petits bureaux régionaux correspondant à un comté, l'implication des Chambres d'agriculture et l'existence d'un bureau de district (les estimations des CTLP sont présentées au tableau I.1.8). Selon Mann (2001), les deux principaux facteurs d'augmentation des CTLP sont la multiplication des agences locales (horizontales) et l'inclusion d'une couche verticale supplémentaire (ici un bureau de district) qui accroît le nombre des partenaires et donc des transactions. Mann (2002) adapte ensuite le concept d'élasticité administrative, qui lie les coûts administratifs d'un programme au volume monétaire des transferts, aux politiques agricoles, et applique ce concept à l'administration des subventions à l'exportation en Allemagne (les estimations des CTLP sont présentées au tableau I.1.9). Le concept d'élasticité administrative (qui lie le

coût administratif d'un programme au volume monétaire des transferts) doit être manié avec précaution. L'élément temps est crucial et seules les élasticités à long terme sont pertinentes. L'inélasticité des systèmes administratifs est prouvée; en effet, ils ne s'adaptent pas rapidement aux variations du volume des tâches dans la mise en œuvre des subventions à l'exportation.

Ker (2001) soulève des questions similaires concernant l'efficacité des institutions pour la réalisation des programmes et discute des CTLP relatifs des pouvoirs publics et des compagnies d'assurances privées dans la réalisation des programmes d'assurances aux États-Unis et au Canada. Ker (2001) argue que, si en théorie les compagnies d'assurances devraient être plus efficaces que les pouvoirs publics pour la réalisation des programmes d'assurances du fait de circuits préexistants et de l'asymétrie de l'information, si ces coûts administratifs sont partiellement financés par les pouvoirs publics, les compagnies pourraient adopter un comportement de rente de situation et cet avantage ne se concrétiserait pas. En fait, le programme canadien d'assurance-récolte réalisé par les pouvoirs publics a des coûts administratifs inférieurs (comparés aux primes) à ceux du programme américain d'assurance-récolte réalisé par des compagnies privées mais le niveau de participation pourrait également expliquer ce résultat (tableau I.1.10). D'autres estimations des CTLP de programmes d'assurance sont présentées au tableau I.1.11.

Limitation de l'aléa moral et les coûts de contrôle

Un autre courant pertinent de la littérature examine la conception des politiques et les paramètres qui pourraient limiter l'aléa moral⁹ et donc réduire les coûts du contrôle (Fraser, 2003; Latacz-Lohmann et Van der Hamsvoort, 1998; Millock et al., 2001). Le souci de réduire l'aléa moral a été largement examiné, en particulier concernant les programmes d'assurance (Miranda, 1991; Skees, 2000; OCDE, 2000b; Weaver et Kim, 2002).

Multifonctionnalité et choix de politique

Dans le contexte des travaux sur la multifonctionnalité, Vatn et al. (2002) discutent des choix de politiques les plus appropriés, en fonction du degré et du type de jointure entre la production de produits de base et de produits autres, et les coûts de transaction liés à la mise en œuvre des politiques. Ils élaborent un modèle théorique pour évaluer l'arbitrage entre les coûts de transaction et la précision. Sur la base d'entretiens, ils estiment les coûts de transaction pour un large arsenal de politiques norvégiennes : soutien des prix du lait, écotaxe sur les engrais minéraux, écotaxe sur les pesticides, soutien des prix des produits laitiers affinés à la maison, paiements à l'hectare, subventions à la culture avec travail du sol réduit, aide à l'hectare en faveur de l'agriculture biologique, aide à la préservation des races de bovins, aide en faveur des paysages particuliers (tableau I.1.12). L'éventail des CTLP couverts est vaste. Tous les niveaux de coûts des pouvoirs publics, importateurs, transformateurs, coopératives et agriculteurs sont inclus. Comme la plupart des programmes sont en place depuis un certain temps, les coûts d'exploitation sont mesurés mais pas les coûts de démarrage. À des fins de comparaison, il aurait été utile de disposer d'informations ventilées par type de CTLP collectés (coûts de mise en œuvre, de contrôle, etc.). On peut, par exemple, discuter sur le point de savoir si la collecte d'informations est un CTLP spécifique car elle est nécessaire pour faire un choix informé et évaluer les résultats, quelle que soit la politique choisie (par exemple données microéconomiques, indicateurs environnementaux). Dans Vatn et al. (2002), on constate que les mesures attachées aux

produits agricoles ont des CTLP inférieurs en pourcentage des transferts parce que la spécificité de leurs actifs (c'est-à-dire le niveau de spécificité ou le ciblage du résultat) est faible et la fréquence des transactions relativement élevée, tandis que les CTLP les plus élevés sont associés aux mesures appliquées aux productions autres que de base qui sont spécifiques à un site et dont la fréquence des transactions est faible (tableau I.1.12). Les auteurs en concluent que la spécificité des actifs est le principal déterminant des CTLP. Comme on pouvait s'y attendre, on observe que les mesures impliquant des transferts importants ont des CTLP moindres en pourcentage des transferts (cf. chapitre 2 pour une discussion sur l'unité appropriée de comparaison des politiques).

Toujours dans le contexte des travaux sur la multifonctionnalité, OCDE (2003a) examine les informations nécessaires pour faire une comparaison correcte entre les différentes options stratégiques et non stratégiques pour la fourniture de biens publics. Les types de CTLP associés à la mise en œuvre de paiements ciblés, subventions à la production, et soutien des prix par le biais de droits de douane, sont identifiés. Il est admis que les coûts de transaction doivent être mesurés à un stade précoce pour que les décideurs puissent les prendre en compte dans la conception des politiques.

Enseignements

On se préoccupe de plus en plus des CTLP et des enseignements en matière de réduction des CTLP des agriculteurs et des pouvoirs publics sont tirés de l'expérience de mise en œuvre des politiques. La revue de la littérature n'a cependant révélé aucun exemple d'analyse des CTLP mis en regard des coûts économiques plus larges des politiques, qui ait servi à informer les choix de politique. Un certain nombre de tentatives d'estimation des CTLP se trouvent dans la littérature mais les informations sont dispersées et se concentrent dans une large mesure sur les politiques agro-environnementales liées à la fourniture de biens publics et/ou à la réduction des externalités négatives. Les études examinées se concentrent sur la comparaison des coûts (et parfois des avantages) d'une mesure à l'autre et sur l'identification des facteurs affectant les CTLP.

Les différentes catégories de CTLP ont été clairement caractérisées et, bien que les différences de terminologie prêtent parfois à confusion, une typologie commune peut être proposée à la section 1.2. La combinaison des coûts et leur importance relative seront différentes pour chaque type de mesure et chaque système de versement des aides.

Les méthodes pertinentes d'estimation des CTLP dépendent des informations dont disposent les analystes, compte tenu du temps et des ressources qui leur sont impartis, mais également de la nature du programme. Différents types d'approches sont utilisées dans différentes conditions (voir section 1.4). La nature souvent indirecte des estimations et les difficultés attachées à chaque méthode, que celle-ci repose sur des entretiens ou qu'elle utilise les coûts de main-d'œuvre ou des informations budgétaires et des organigrammes, sont exposées à la section 1.4. En outre, l'éventail de coûts couverts est parfois partiel; une méthode peut, par exemple, n'inclure que les coûts de main-d'œuvre (le temps multiplié par les salaires étant souvent la principale composante) mais ignorer les coûts en équipement. Si les décideurs de l'action publique prenaient en compte les CTLP dans leurs choix de politiques, il serait nécessaire d'obtenir des estimations plus systématiques et cohérentes que celles qui existent actuellement. Pour ce faire, il serait utile de développer une méthodologie fondée sur l'enregistrement des coûts à mesure qu'ils sont encourus.

Les facteurs qui affectent les CTLP ont fait l'objet de nombreux examens, en termes qualitatifs mais également quantitatifs. Les expériences que rapportent les études sont manifestement utiles et la section 1.4 puise largement dans ces études. L'utilisation d'estimations économétriques pour expliquer les CTLP impose de couvrir un large éventail de régions et de mesures. Les éléments de preuve ne sont pas toujours clairs en raison des nombreux facteurs qui affectent les CTLP. Les tentatives se sont concentrées sur la conception des politiques et les caractéristiques des participants, mais aussi sur le cadre institutionnel.

On trouve trois types de comparaisons dans la littérature. Le premier consiste à comparer les CTLP entre régions et entre pays, dans le but d'identifier les facteurs qui les influencent et de recommander des modifications du système institutionnel de versement des aides afin de réduire ces CTLP (SAI, 2000; Mann, 2001, 2002). Le second type de comparaison s'attache aux variations dans la conception de politiques particulières (programmes agro-environnementaux ou d'assurance) afin de minimiser les coûts de versement et de contrôle (Ker, 2001; Thompson, 1999). Enfin, le troisième type consiste à comparer les CTLP d'une vaste série de politiques (Falconer et Whitby, 1999a; Vatn et al., 2002). La rareté des tentatives de comparaison d'un éventail plus large de politiques, incluant des politiques à large assise, souligne la difficulté de trouver une unité commune et d'évaluer les autres coûts et avantages, notamment les résultats. Des comparaisons internationales pour un type donné de mesure ont été également tentées mais elles posent également de sérieux problèmes en termes de comparaison des politiques tels que les différences de cadre institutionnel et d'efficacité des systèmes d'acheminement des aides, de niveau de participation, de taux de change et de salaires. De nombreux problèmes doivent encore être explorés plus avant en termes de comparaison. La dimension temps, en particulier, devrait faire l'objet d'une plus grande attention, de même que les autres composantes de coûts et avantages de politiques atteignant le même objectif.

En complément des estimations de la littérature, trois études de cas ont été réalisées dans le cadre de cette étude. La première estime les différentes composantes des CTLP de PROCAMPO au Mexique et explique comment ils peuvent être réduits (chapitre 4). La seconde compare les CTLP de deux types de paiements directs (paiements généraux assortis de conditions et paiements écologiques) dans deux régions de Suisse : le canton des Grisons et le canton de Zurich (chapitre 5). La troisième examine l'évolution de certains coûts de mise en œuvre du programme de conservation de réserves de terres (*Conservation Reserve Programme*, CRP) aux États-Unis et les compare à ceux d'autres programmes de conservation des terres (chapitre 6). Les CTLP estimés dans ces études de cas sont présentés aux tableaux I.1.13 à I.1.17. La gamme des CTLP estimés en pourcentage des paiements dans la littérature et les études de cas, pour divers types de politiques, est résumée au tableau 1.3.

Les sections qui suivent dans ce chapitre puisent dans la revue de la littérature existante pour donner une définition des CTLP, identifier les facteurs qui les affectent, discuter de la possibilité de les réduire et proposer des méthodologies pour les estimer. Le chapitre 2 examine les problèmes qui se posent lorsqu'on compare les politiques et le rôle des CTLP dans le choix de politique, qui est la question centrale de cette étude.

**Tableau 1.3. Quelques exemples de CTLP
en pourcentage des transferts pour diverses politiques
dans différents pays (tirés de l'annexe I.1)**

Politique	Minimum	Maximum
Subventions à l'exportation ²	0.44	2.26
Paievements à la production en Norvège ¹	0.25	12
Paievements à l'hectare (UE) ^{3, 4}	0.8	6.8
Paievements par animal (UE) ⁴	2.5	20
Paievements à l'agriculture biologique (UE) ⁵	2.4	30
Paievements environnementaux de l'UE ⁶	1.1	574 ¹²
Paievements à l'hectare en Suisse ⁷	0.3	2.2
Paievements par animal en Suisse ⁷	0.5	0.8
Paievements à l'agriculture biologique en Suisse ⁷	0.9	1.6
Compensations écologiques en Suisse ⁷	2.3	2.8
Paievements pour le bien-être animal en Suisse ⁷	1.5	4
Paievements PROCAMPO ⁸	2.9	2.9
Subventions aux investissements ⁹	13	52
Paievements aux assurances ¹⁰	15	357
Programmes de conservation des terres aux États-Unis ¹¹	5	41
Paievements liés à l'usage des terres/au paysage ^{1, 6}	8	110

Ces estimations présentent une gamme de valeurs des CTLP. Elles ont été obtenues à l'aide de méthodologies différentes dans des pays dont l'environnement institutionnel est différent et pour des programmes ne comportant pas les mêmes conditions. Les données ne sont donc pas comparables.

1. Tableau I.1.12.

2. Tableau I.1.9.

3. Tableau I.1.12.

4. Tableau I.1.13.

5. Tableau I.1.15.

6. Tableau I.1.14.

7. Tableau I.1.17.

8. Tableau I.1.13.

9. Tableau I.1.7.

10. Tableaux I.1.10 et I.1.11.

11. Tableaux I.1.6 et I.1.14.

12. On n'enregistre des CTLP par unité de transfert d'un tel niveau que pour des programmes très particuliers dont le niveau des transferts est faible, soit parce que la portée du programme est limitée et/ou parce qu'il est récemment introduit. Dans ce dernier cas, l'importance des coûts de mise en place, y compris l'amélioration des capacités, contribue à renforcer les CTLP estimés.

Source : Annexe I.1.

1.4. Mesure des coûts de transaction liés aux politiques

Il est clair que les CTLP doivent être pris en compte lors de la conception de politiques optimales et que la transparence contribue à les réduire, d'où l'importance de les mesurer. Autrement dit, le coût de leur estimation peut être considéré comme étant un CTLP dont les avantages potentiels, en termes de réduction des CTLP futurs, peuvent compenser le coût initial.

Il n'y a généralement pas de présentation systématique d'informations sur les CTLP. Toutefois, ces dernières années, des chercheurs ont tenté d'estimer les CTLP en couvrant un large éventail de mesures mais en se concentrant principalement sur les programmes agro-environnementaux. À partir de cette expérience, certaines méthodes sont suggérées ci-dessous. Le choix de la méthode dépendra des informations disponibles et du type de transaction.

Il faut reconnaître qu'il n'est pas facile de mesurer les CTLP et que cela peut prendre du temps. C'est pourquoi, en termes d'évaluation, l'étude suggère de concentrer les efforts sur les principales différences entre les politiques, en termes de CTLP. Là encore, il faut arbitrer entre la précision et le coût des mesures.

Informations nécessaires

Agences de mise en œuvre

Il est nécessaire de disposer d'informations sur les coûts de main-d'œuvre et sur les dépenses d'exploitation. Ces informations existent généralement à un niveau global dans le budget des agences. La difficulté est d'affecter ces coûts par mesure et par type de CTLP.

La plupart des informations sur l'affectation des CTLP se trouvent dans les agences publiques et ne sont pas aisément accessibles aux chercheurs ou au public, en partie parce qu'elles ne se présentent pas sous forme synthétique et facilement accessible. Les méthodes utilisées pour estimer et affecter les CTLP dépendront du cadre institutionnel de mise en œuvre de la politique, du type de politique et des informations disponibles.

Pour estimer les différentes catégories de CTLP pour chaque politique, il faut disposer d'informations sur :

- Les différents types de mesures gouvernementales dans un pays et les étapes de la mise en œuvre, c'est-à-dire les différentes catégories de CTLP encourus.
- Les différentes organisations impliquées dans l'acheminement et le contrôle de la politique à tous les niveaux de gouvernement.
- Des informations budgétaires sur les coûts administratifs pour chaque organisation (habituellement une ou deux lignes par agence : frais de personnel et coûts d'exploitation) et le montant des transferts.
- La structure de chaque organisation (organigramme), c'est-à-dire ses différentes sections ou unités administratives.
- Le temps passé à chaque tâche et pour chaque mesure par sous-section (en fonction des objectifs fixés et des enquêtes ou des questionnaires sur les tâches individuelles).
- L'effectif de chaque catégorie par sous-section.
- Le salaire moyen pour chaque catégorie de personnel.

On trouvera bien souvent trouver des informations sur les tâches et sur le personnel dans la description des politiques (objectif, réseau de mise en œuvre) et de l'objectif (mission) des organisations et dans l'organigramme. Les informations sur les salaires moyens par catégorie de personnel administratif sont largement diffusées. Les tâches effectuées par chaque sous-section peuvent parfois être également fournies par la description générale de l'institution et de ses objectifs. Mais pour connaître l'affectation des tâches entre plusieurs catégories de personnel à l'intérieur d'une sous-section et lorsqu'une même personne effectue plusieurs tâches ou s'occupe de plusieurs mesures, des investigations plus détaillées au moyen d'enquêtes/de questionnaires sur l'affectation des temps sont nécessaires. Si ces informations détaillées n'existent pas, on peut faire des approximations.

Agences sous contrat telles que les banques et compagnies d'assurances

L'État prend habituellement à sa charge les coûts administratifs auxquels sont exposées les agences sous contrat lors de la mise en œuvre des politiques. Ce paiement est

généralement identifié dans le budget de l'État. Il peut être utilisé pour estimer leurs coûts. Toutefois, ces informations doivent être interprétées avec soin car les estimations des entreprises privées ne peuvent être vérifiées et la recherche d'une rente de situation pourrait les conduire à surestimer ces coûts. Ceci a souvent été le cas lorsque des agences privées mettent en œuvre des programmes financés par l'État, tels que les programmes d'assurances (OCDE, 2000b). Il est toutefois possible de s'assurer, avec des pratiques de marché public appropriées, que les coûts administratifs de ces agences représentent le coût du marché pour la fourniture de ces services contractés.

Agriculteurs

Comme pour les agents de l'État, les CTLP des agriculteurs incluent le temps passé à remplir des formulaires, à se déplacer, à contrôler le respect des exigences, multiplié par le coût d'opportunité de leur temps, c'est-à-dire le revenu de leur exploitation agricole. Les achats de matériels et les prestations de services (timbres, services de conseils) sont également une composante des CTLP. Ils ne peuvent être estimés que par les agriculteurs eux-mêmes et indiqués dans les comptes-rendus d'entretiens ou les questionnaires.

Mesure des CTLP de politiques en place

Les méthodes d'estimation *ex post* possibles sont expliquées ci-après. Il s'agit de méthodes utilisées dans la littérature par des chercheurs sur la base d'information existantes. Pour obtenir des estimations plus cohérentes et plus précises, il serait peut être préférable d'enregistrer les coûts à mesure qu'ils sont encourus, comme cela a été fait pour les paiements agro-environnementaux au Royaume-Uni, et/ou d'utiliser une méthode commune comme le Modèle de coût standard décrit ci-dessous.

Estimation directe

Les CTLP peuvent être estimés directement par le biais d'entretiens ou de questionnaires. Il est demandé aux agents de mise en œuvre et aux agriculteurs combien de temps ils ont consacré à chaque tâche et à chaque mesure. Ce temps est ensuite multiplié par le salaire moyen de chaque catégorie de personnel (ou par le revenu agricole dans le cas d'agriculteurs) pour obtenir une estimation de la valeur des coûts. Les dépenses d'exploitation (par exemple matériel de communication, frais de poste) peuvent également être estimées par le biais d'entretiens ou de questionnaires. Vatn *et al.* (2002) semblent utiliser ce type de méthode directe. Lorsqu'on le fait sur une base empirique cela prend du temps mais on pourrait envisager d'enregistrer les CTLP régulièrement, au fur et à mesure qu'ils se produisent, dans le cadre du processus de mise en œuvre des politiques comme cela a été fait en Angleterre pendant un certain temps pour certains programmes agro-environnementaux (Falconer *et al.*, 2001).

Approche descendante

On commence par établir la liste de toutes les organisations impliquées dans la mise en œuvre, le suivi et le contrôle, à tous les niveaux de gouvernement, et par collecter des informations sur leurs **coûts administratifs totaux**, tels qu'ils ressortent du budget de l'organisation.

Le coût total d'une organisation doit ensuite être alloué aux différentes tâches (c'est-à-dire aux types de transactions) et mesures. Cela peut se faire au moyen de leurs parts relatives dans les coûts de main-d'œuvre tirées des informations susmentionnées sur les

différentes tâches effectuées, le nombre de personnes et les mesures traitées par les différentes sous-sections administratives.

Une fois les CTLP individuels par tâche et par mesure estimés pour chaque organisation, on peut faire la somme des coûts équivalents pour toutes les organisations. C'est la méthode qu'utilise Mann (2000, 2001 et 2002), par exemple. Cette méthode a été utilisée pour estimer le coût pour ASERCA de la mise en œuvre du programme PROCAMPO au Mexique (chapitre 4).

Approche ascendante

On commence par réunir l'information contenue dans des études détaillées d'un petit nombre de cas « typiques ». Les caractéristiques de la population (de contrats) sont ensuite analysées et comparées aux cas « typiques », ce qui permet de faire des extrapolations. Cette méthode a été utilisée pour estimer les coûts liés au personnel et aux agriculteurs, de la mise en œuvre de contrats complexes et de longue durée (voir, par exemple, Falconer et Saunders, 2001). Elle est appropriée lorsque le nombre des personnes impliquées est important, par exemple pour les agents locaux et les agriculteurs car elle permet de réduire les coûts d'estimation.

Une méthode standard possible : le Modèle de coût standard

Pour d'assurer la cohérence et la transparence des estimations, il serait utile de développer des lignes directrices ou des procédures standard concernant les méthodes de mesure à appliquer pour estimer les CTLP. Se fondant sur des expériences pratiques, des pays ont développé un modèle de coût standard, qui a été utilisé pour estimer la charge administrative que les réglementations imposent aux entreprises. Il est résumé à l'encadré 1.3. Ce type de modèle pourrait être adapté pour développer une méthodologie permettant l'estimation des CTLP de façon plus cohérente et plus systématique.

Problèmes de mesure

Les coûts administratifs, tels qu'ils sont indiqués dans le budget ou estimés par les coûts de main-d'œuvre, ne correspondent pas toujours aux CTLP qui nous intéressent, ceci pour plusieurs raisons. Du fait de la rigidité des structures administratives (dotation en personnel) et des prévisions imparfaites des taux de participation (nombre d'agriculteurs), les niveaux de dotation en personnel risquent de ne pas être efficaces à tout moment donné. Il faut considérer les coûts à long terme. Il peut arriver que la dotation en personnel soit insuffisante (pour donner l'apparence d'une baisse des coûts administratifs ou après un changement de politique) mais cela ne sera pas viable sur le long terme. Il est difficile de distinguer les coûts de démarrage des coûts d'exploitation. Des coûts initiaux élevés peuvent être un investissement qui permettra des économies de coûts ultérieures (technologie innovante, par exemple). Les réponses aux questionnaires et entretiens directs sont également une source de distorsion car les personnes ont tendance à surestimer leur efficacité et à sous-estimer les CTLP. Inversement, les gestionnaires pourraient surestimer les CTLP pour obtenir davantage de ressources. L'enregistrement direct de ces coûts à mesure qu'ils sont encourus devrait diminuer ce type de biais mais sans l'éliminer complètement. Dans le cas d'activités sous-traitées à des agences privées, les coûts d'indemnisation reflètent non seulement les CTLP encourus par ces agences mais également leur pouvoir de négociation avec les pouvoirs publics.

Encadré 1.3. **Le Modèle de coût standard : un cadre pour définir et quantifier les charges administratives des entreprises**

Le Modèle de coût standard est un cadre permettant de définir et de quantifier les charges administratives des entreprises. Il a été développé par un groupe de travail international sur les charges administratives comprenant le Danemark, la Suède, la Norvège, la Belgique, les Royaume-Uni et les Pays-Bas. Il contient le cadre d'une méthodologie quantitative pouvant être appliquée dans tous les pays. Ce cadre définit tout d'abord les charges administratives (AB) dont les coûts doivent être mesurés. Les activités individuelles à mener sont ensuite identifiées. Le nombre de fois que l'activité i est réalisée (Q_i) dépend du nombre d'entreprises (B_i) et de la fréquence de l'activité (F_i) : $[Q_i = B_i * F_i]$. Le coût d'une seule activité i (C_i) dépend du temps nécessaire à la réalisation de cette activité (T_i) et du coût unitaire (P_i) $[C_i = T_i * P_i]$. Le coût unitaire des activités menées en interne est fondé sur les salaires des employés et les coûts en matériels et investissements. Le coût des activités menées en externe est fondé sur les coûts du contrat. La charge administrative de toutes ces activités est donc la somme des coûts des activités individuelles : $AB = \sum (i) [Q_i * C_i]$.

Source : International Working Group on Administrative Burdens, The Standard Cost Model, août 2004. Pour plus d'information sur les charges administratives, consulter www.compliancecosts.com. Présentation de Peter Ladegaard, OCDE, Direction de la gouvernance publique et du développement territorial, Division de la gestion et de la réforme réglementaires, à la session 3 de l'atelier de l'OCDE sur les coûts de transaction liés aux politiques (OCDE, 2005a).

Estimation des CTLP pour les nouvelles politiques

Lorsqu'on conçoit des politiques, il faut estimer les CTLP sur la base de l'expérience antérieure. Les CTLP probables d'une nouvelle politique peuvent être estimés directement à partir d'entretiens avec le personnel qui la mettra en œuvre, de manière à prendre en compte le cadre institutionnel spécifique. Toutefois, les résultats doivent être interprétés avec prudence car le choix du personnel peut influencer sur la réponse (McCann et Easter, 1999).

Les CTLP d'une politique nouvelle peuvent être estimés à partir des CTLP des politiques existantes en comparant les différents facteurs qui affectent les différents coûts tels que les caractéristiques de la politique, le réseau de mise en œuvre, le niveau attendu de participation, etc. Ces facteurs sont exposés à la section 1.5. Plus formellement, certains auteurs ont tenté d'expliquer les CTLP en utilisant ces facteurs comme variables explicatives de régressions économétriques (voir, par exemple, Falconer et Whitby, 1999b; Falconer, 2000; Mann, 2001; McCann et Easter, 2000). Ces équations pourraient être utilisées pour prédire les CTLP de politiques nouvelles. Des modèles d'optimisation incluant les CTLP peuvent également être utilisés. Carpentier *et al.* (1998), par exemple, utilisent un modèle de programmation linéaire pour déterminer le ciblage optimal, pour un niveau donné de CTLP. On peut ensuite utiliser tout un éventail de CTLP possibles (analyses de sensibilité). Il est donc essentiel d'avoir des informations détaillées sur les CTLP existants pour pouvoir estimer les CTLP futurs et concevoir des politiques futures ayant un bon rapport coût-efficacité.

Indicateurs des CTLP

Lorsque les CTLP ont été estimés, comment peuvent-ils être utilisés et interprétés par les décideurs publics? Il n'est en aucune façon approprié de comparer la valeur absolue totale des CTLP d'une politique à l'autre. Premièrement, ils dépendent de la taille de la

politique, laquelle peut être mesurée en termes de transferts, de résultats, de nombre de participants ou de contrats, de superficie couverte, etc. Deuxièmement, ils ne constituent que l'un des facteurs parmi toute une gamme complexe de coûts et avantages.

L'idéal serait d'exprimer les CTLP par rapport à la valeur des changements qu'entraîne la politique, p. ex. par rapport à l'unité marginale de résultat multipliée par sa valeur sociale. Le résultat est défini de manière large pour comprendre tous les coûts et avantages, y compris le résultat par rapport aux objectifs définis et les effets secondaires voulus et non voulus¹⁰.

Les résultats multiples sont difficiles à évaluer, en particulier les externalités positives et négatives, car en l'absence de marchés, on ne peut déterminer directement leur valeur¹¹. Dans une étape intermédiaire, pour faciliter la présentation et éviter les problèmes d'évaluation, les CTLP pourraient être rapportés à des indicateurs quantitatifs des résultats attendus, qui seraient fixés dans les objectifs des politiques. Les CTLP pourraient par exemple s'exprimer par kilomètre de haie plantée, par tonne de lait produit en agriculture biologique, etc. Dans la littérature, les CTLP sont également rapportés au nombre de participants, en particulier lorsqu'il faut remplir un formulaire ou signer un contrat. Ils sont également exprimés par hectare, dans le cas de politiques liées aux terres (par exemple, nombre d'hectares couvert par un programme de gestion des terres ou en agriculture biologique). Tous ces indicateurs pourraient être considérés comme une approximation des résultats.

Pour éliminer l'effet de taille, les CTLP sont souvent exprimés en pourcentage des transferts. Cela revient à faire l'hypothèse que les transferts sont une approximation de la taille des politiques ou de la valeur sociale des résultats. Dans le cas de programmes de paiements directs, exprimer les CTLP en pourcentage des paiements permet également de donner une image globale de l'utilisation des fonds publics. Ce n'est pourtant pas l'unité appropriée de comparaison des politiques car elle ne reflète généralement pas tous les coûts et avantages. De plus, des comparaisons partielles de ce type doivent être interprétées avec prudence de façon à ne pas donner l'impression que les transferts eux-mêmes constituent l'objectif de la politique et qu'il est légitime de les augmenter pour réduire les CTLP relatifs. Il est vrai que lorsque la participation (et donc les transferts) augmente, les CTLP peuvent s'en trouver réduits, mais une telle comparaison n'implique pas que le niveau de soutien doit être augmenté. Lorsque les transferts payent les coûts de mise en œuvre pour les agriculteurs, une difficulté d'interprétation supplémentaire vient de ce que les CTLP figurent au numérateur et au dénominateur.

En résumé, il est clair que les CTLP en pourcentage des transferts ne devraient pas isolément déterminer les choix de politique. Compte tenu de la difficulté d'évaluer les résultats des politiques, le chapitre 2 examine comment les CTLP peuvent être pris en compte dans le choix de politique.

1.5. Réduire les coûts de transaction liés aux politiques

Tous les programmes publics entraînent des CTLP. Ils existent afin de permettre d'atteindre les objectifs de la politique. Certains peuvent même être considérés comme des investissements avantageux dans la mesure où leurs avantages à long terme devraient dépasser leurs coûts (renforcement des capacités et assistance technique, par exemple). Tant que les résultats de la politique ne sont pas affectés, des efforts devraient cependant être menés pour minimiser les CTLP afin de faire un meilleur usage des fonds publics et

améliorer l'efficacité administrative. D'ordinaire, les fonds publics ne sont pas illimités d'où la nécessité de comparer le coût d'opportunité positif de l'utilisation de ces fonds à celui d'autres usages. Réduire les CTLP contribuerait aussi à renforcer l'efficacité économique. En terme administratif, des questions de répartition se posent également lorsque les coûts de mise en œuvre peuvent être supportés par d'autres que ceux qui ont conçu la politique. Ces questions prennent de l'importance car les politiques ciblées demandent de plus en plus une mise en œuvre locale et décentralisée. Dans le cas des programmes volontaires, minimiser les CTLP encourus par les agriculteurs permet d'augmenter le taux d'adoption du programme.

La première étape consiste à identifier les facteurs qui affectent la taille des CTLP. La deuxième est d'envisager comment agir sur ces facteurs pour réduire les CTLP sans compromettre les résultats de la politique.

Facteurs affectant la taille des CTLP

De nombreux facteurs affectent la taille des CTLP, via leur impact sur le nombre des transactions, leur fréquence et le coût de chaque transaction (CTLP unitaires)¹². Ils ont été identifiés dans la littérature (comme indiqué au tableau I.1.1 de l'annexe I.1), à la fois de manière théorique et empirique, et l'on a tenté à maintes reprises de tester leur capacité d'explication. Les facteurs affectant le nombre des transactions liées à la politique et leur coût unitaire sont classés ci-dessous en quatre grandes catégories : les caractéristiques de la politique, le cadre institutionnel, les facteurs structurels et les systèmes d'information/ de coordination. Comme certains facteurs peuvent avoir des effets opposés sur les différentes sous-catégories de CTLP, ces impacts spécifiques seront, dans la mesure du possible, identifiés. Il faut également garder présent à l'esprit que certaines catégories de CTLP, telles que celles liées au contrôle du respect des exigences, ne s'appliquent pas à toutes les politiques. Ces CTLP ne se produisent que dans le cas de paiements assortis de conditions.

Caractéristiques de la politique

Comme les CTLP totaux augmentent avec le nombre des transactions, les politiques exigeant un grand nombre d'interactions, par exemple des activités d'assistance technique et de coordination, et des procédures de suivi lourdes, auront donc des CTLP plus élevés (toute chose égale par ailleurs). La fréquence/la régularité des interactions requises affectent également les CTLP car elles permettent une systématisation et donc une réduction des CTLP unitaires. La conception de la politique peut aider à réduire le nombre des transactions et à accroître la fréquence des transactions standardisées (réduisant ainsi le coût unitaire) bien que les facteurs institutionnels et structurels importent également.

L'expérience a montré que les politiques dont les objectifs sont **clairs, bien définis et mesurables** sont moins coûteuses à mettre en œuvre et à contrôler, car tous les acteurs comprennent les conditions et sont plus susceptibles d'accepter des objectifs qui ont été quantifiés et expliqués. En conséquence, les interactions seront moins nombreuses en matière de communication, de vulgarisation, de mise en œuvre et de suivi. Dans le cadre de la définition des objectifs, adopter un petit nombre de critères clairs et mesurables permet de réduire le coût des contrôles, car la conformité aux exigences est plus facile à observer. Le type d'exigence influe sur le nombre des transactions et le coût de chaque transaction. Un ciblage sur les résultats plutôt que sur les processus, par exemple, aboutit à des coûts d'évaluation moindres. Dans le cas de programmes de conservation, les pratiques

structurelles (comme la construction de terrasses) ont des CTLP inférieurs à ceux des pratiques de gestion car le nombre des transactions est moindre mais aussi parce que la conformité aux exigences étant plus facile à observer, les coûts unitaires sont moins élevés.

La **précision de la définition des objectifs** (c'est-à-dire le ciblage) affecte également les CTLP. Certains auteurs (Vatn et al., 2002; McCann et Easter, 1999, 2000) utilisent le terme de **spécificité des actifs** pour faire référence à l'aspect qualitatif des résultats, c'est-à-dire au niveau de spécificité ou au degré de ciblage (sur des agents et des sites). Les CTLP sont souvent considérés comme plus élevés si la production est hétérogène, spécifique à certaines régions, pratiques, etc. et, à l'inverse, ils sont considérés comme plus faibles si la production est homogène et si l'on peut effectuer des transactions de routine standardisées permettant de bénéficier d'économies d'échelle. La spécificité des actifs implique bien souvent une fréquence faible des transactions, qui peut renforcer ces effets. Toutes choses égales par ailleurs, les CTLP unitaires de programmes spécifiquement adaptés peuvent être limités par l'emploi de systèmes d'enchères concurrentielles pour sélectionner les projets et l'emploi de la technologie des Systèmes d'information géographiques (SIG) pour contrôler le respect des exigences. En fait, différents facteurs jouent en sens contraire et les effets qui en résultent doivent être évalués avec soin. Le ciblage peut accroître les coûts d'information unitaires bien que, quelle que soit la politique choisie, il faille collecter des informations pour faire un choix informé et pour évaluer les résultats. Si le nombre des transactions par agriculteur est plus important avec des mesures ciblées, en revanche le nombre des demandes ou des contrats négociés est moindre et on peut penser que les agriculteurs ciblés seront plus homogènes. En conséquence, les coûts totaux d'information, de mise en œuvre et de suivi sont probablement moins élevés car ils s'appliquent uniquement aux exploitations ciblées. En revanche, la standardisation des procédures (et donc un degré de ciblage moindre) diminue les CTLP unitaires mais conduit à surcompenser les agriculteurs qui fournissent les biens et services rétribués de la manière la plus efficace. Pour réduire les CTLP totaux et améliorer les résultats de façon plus efficace, certains auteurs recommandent de se concentrer sur un nombre moindre de mesures générant des avantages importants ou sur des domaines dans lesquels les avantages sont plus importants.

Dans le contexte de la mise en œuvre des mesures agro-environnementales ou structurelles, le problème concernant le degré de ciblage est souvent formulé en termes de comparaison des approches **ascendantes** (projet) et des approches **descendantes** (guichet) (CNASEA, 2003). Les approches ascendantes ont des coûts de mise en œuvre plus élevés car il faut un plus grand nombre de transactions pour lancer un projet et le coût de transaction unitaire augmente avec la complexité du projet, mais elles devraient avoir des coûts de contrôle moins élevés car les participants comprennent et acceptent les conditions établies. En outre, ces approches sont probablement plus efficaces pour atteindre les résultats demandés; elles ont donc bien souvent la préférence des acteurs du développement rural. En revanche, les approches descendantes ont souvent des coûts de mise en œuvre moindres car les transactions sont standardisées, mais elles ont des coûts de contrôle plus élevés (le respect des exigences est moindre parce que celles-ci ne correspondent pas aux conditions spécifiques) et une efficacité peut-être moindre (le ciblage est souvent moins précis en raison de l'asymétrie ou du défaut de l'information).

On peut réduire les CTLP en valeur relative si l'on peut augmenter le **nombre des participants**, c'est-à-dire si l'on peut profiter d'économies d'échelle. Les coûts variables par transaction peuvent ainsi être réduits et les coûts fixes peuvent être étalés sur un volume

de transactions plus important. De même, on peut s'attendre à ce que les CTLP diminuent avec la **durée du programme** car l'expérience (création de capacités) devrait conduire à une réduction des coûts variables et les coûts fixes pourront être étalés sur une période plus longue. À l'inverse, si les politiques changent fréquemment, les CTLP auront tendance à enfler.

Plus généralement, les façons d'**améliorer le respect des exigences** (pour les politiques imposant des conditions) par le biais de la conception de la politique en réduisant le risque d'aléa moral peuvent également diminuer les coûts de suivi et de contrôle. Une simplification des procédures et des conditions réduira les coûts de mise en œuvre car les exigences pourraient être plus aisément comprises par les agriculteurs sans nécessiter l'assistance d'un expert. Inversement, des exigences plus rigoureuses augmenteront le risque d'aléa moral pour une probabilité de détection donnée. Les alternatives sont des exigences précises demandant un degré élevé de suivi, ce qui améliorerait les résultats mais augmenterait les CTLP ou des procédures et des conditions plus souples de mise en œuvre et de contrôle qui faciliteraient l'adoption et, par conséquent, amélioreraient également les résultats globaux, bien que de façon moins précise, avec des CTLP moins élevés. On a observé que l'on peut obtenir de meilleurs résultats avec des mesures souples lorsque les objectifs sont clairs et communs à tous les acteurs. La sous-section qui suit fait un certain nombre de suggestions pour réduire l'aléa moral de manière à réduire l'asymétrie de l'information et donc les coûts du contrôle.

Si les mêmes systèmes d'enquête, de collecte d'informations et de suivi peuvent être utilisés pour plusieurs mesures différentes, des économies pourront être réalisées. **L'intégration des politiques**, qui évite les mesures contradictoires et définit clairement les priorités, peut également réduire les CTLP et améliorer les résultats. Mais, d'autre part, les CTLP pourraient augmenter avec la nécessité de coordonner les politiques et d'éviter une surindemnisation. Les programmes comportant un grand nombre de mesures se sont révélés difficiles à mettre en œuvre, en particulier lorsqu'un large choix d'options est proposé, du fait du grand nombre d'alternatives devant être examinées. En conséquence, les coûts de négociation et les coûts d'application sont élevés. À tous les niveaux, la **transparence** permet de réduire les CTLP car elle augmente l'accès à l'information et réduit l'asymétrie de l'information.

Lors de l'examen de la mise en œuvre des projets, la **taille des projets** dans le secteur agricole a été également discutée dans les termes indiqués à l'encadré 1.2 pour d'autres secteurs. Certains auteurs sont favorables aux projets de plus petite taille qui sont moins compliqués à mettre en œuvre et peuvent être plus souples et plus novateurs. Inversement, CNASEA (2003) et PNUD (2000) considèrent que les grands projets collectifs sont moins coûteux à mettre en œuvre et qu'ils génèrent des avantages supérieurs à ceux provenant d'un grand nombre de petits projets individuels.

Environnement administratif et réglementaire

L'environnement en matière de politique est un facteur primordial car la plupart des CTLP, en particulier les coûts de démarrage, d'information et de suivi, peuvent être réduits si l'on utilise l'expérience humaine et les réseaux existants. La plupart des pays réforment leurs politiques de façon progressive et utilisent les systèmes d'acheminement des aides en place lorsqu'ils mettent en œuvre de nouvelles politiques¹³. L'intégration des institutions agricoles et non agricoles, au moyen d'un cadre commun de mise en œuvre

contribuerait également à réduire les CTLP. Les politiques agro-environnementales ou structurelles pourraient utiliser les mêmes canaux que les politiques régionales, rurales ou environnementales. L'aide aux personnes à faibles revenus pourrait être acheminée par le canal général de la fiscalité ou des systèmes de sécurité sociale avec des coûts marginaux supplémentaires faibles. Une bonne infrastructure rurale peut contribuer à la réduction des CTLP car elle facilite les déplacements, l'information ou la coordination.

Les coûts de transaction sont parfois définis comme les coûts engagés pour clarifier les **droits de propriété** (Allen, 1991). La clarté des droits de propriété réduit donc les CTLP. En revanche, des droits de propriété qui ne sont pas clairement établis, comme dans le cas d'une pollution à la source diffuse, conduisent à des CTLP plus élevés. Il s'ensuit qu'une politique exigeant une modification des droits de propriété pourrait rencontrer une certaine résistance et donc entraîner des CTLP élevés, tout du moins dans les étapes initiales¹⁴.

L'environnement administratif affecte à la fois le nombre des transactions, qui augmente avec le **nombre d'agences**, et le coût unitaire des transactions, qui dépend de l'efficacité de chaque agence.

Diverses agences peuvent intervenir successivement (verticalement) dans la mise en œuvre des politiques du niveau central jusqu'au niveau local. Le niveau de **centralisation/décentralisation** dépend de la structure administrative générale du pays. Il est reconnu qu'un degré accru de décentralisation permet une meilleure définition des objectifs des politiques et une plus grande confiance au niveau local ce qui, comme nous l'avons vu ci-dessus, pourrait contribuer à réduire les CTLP. Mais l'accumulation de couches administratives peut accroître les coûts de mise en œuvre et conduit parfois à un chevauchement des tâches (principalement de suivi et de contrôle) si les responsabilités n'ont pas été bien définies.

La **structure administrative horizontale** (découpage administratif) du pays affecte également la structure horizontale des agences couvrant le territoire et par conséquent le nombre des agences locales impliquées dans la mise en œuvre des politiques. Les agences locales ont une taille optimale lorsqu'elles sont suffisamment petites pour avoir une certaine homogénéité et des contacts étroits avec tous les acteurs mais suffisamment importantes pour permettre des économies d'échelle. En fait, la multiplication des petites agences peut augmenter considérablement les CTLP (Mann, 2002). Cela est très important car c'est au niveau local que se produisent les coûts les plus élevés. En revanche, une structure de base importante accroît les temps et les frais de déplacement.

La structure administrative peut influencer sur la **répartition** des CTLP entre les différents niveaux de gouvernement et les autres acteurs. Comme indiqué ci-avant, l'importance des CTLP dépendra de qui paie les coûts de mise en œuvre et de qui finance les transferts. Si les CTLP ne sont pas payés *in fine* par ceux qui les encourent et si le payeur n'a aucune maîtrise de ces coûts, il n'y a aucune incitation à les réduire. Il peut même y avoir incitation à adopter un comportement de recherche de rente et à surestimer les coûts d'administration. C'est souvent le cas lorsque les pouvoirs publics délèguent certaines tâches à des agences non gouvernementales dans un environnement non concurrentiel. Inversement, les CTLP qui sont répercutés sur les participants au programme par le biais d'exigences de certification ou de fourniture d'informations devraient être moins élevés. Un cadre institutionnel dans lequel les CTLP ne sont pas supportés par ceux qui les encourent conduira donc à des CTLP plus élevés. Un tel système pourrait également influencer sur le choix de la politique. À l'inverse, on s'attend à ce que les CTLP qui sont à la charge

des participants au programme, comme les coûts de certification ou les exigences en matière de bilan, soient plus modérés.

Facteurs structurels

Le **nombre des bénéficiaires** ou des accords affecte les CTLP de deux façons. D'une part, les coûts fixes diminuent en valeur relative s'ils peuvent être étalés sur un plus grand nombre de bénéficiaires. D'autre part, pour un transfert donné, les coûts variables augmentent, par définition, avec le nombre des bénéficiaires.

Comme le montre la section sur les caractéristiques de la politique, la capacité d'effectuer des transactions homogènes réduit les CTLP unitaires. Celle-ci dépend de la conception de la politique mais aussi de facteurs structurels tels que l'**homogénéité ou la diversité des situations** (régions/sites, systèmes agricoles, structures des exploitations). Des structures homogènes faciliteront l'obtention d'un résultat standardisé, à l'aide de transactions standardisées, et donc réduiront les CTLP. En outre, lorsque des transactions standards seront mieux adaptées à la situation, la conformité s'en trouvera facilitée, ce qui diminuera aussi l'aléa moral et les coûts du contrôle. Les structures affectent également le coût du respect des exigences, lequel affecte à son tour les CTLP. Des structures homogènes facilitent le respect de la conformité à des mesures relativement standard car elle est moins chère à respecter. De même, des conditions simplifiées et peu onéreuses à respecter facilitent l'adoption et donc nécessitent moins de contrôles.

La **taille physique des exploitations** affecte aussi les CTLP. Si les résultats de la politique dépendent du nombre d'hectares (ou d'animaux), les CTLP fixes peuvent être répartis sur davantage d'hectares (ou d'animaux) dans une grande exploitation, ce qui rend les CTLP plus faibles pour un résultat donné. En d'autres termes, pour obtenir le même résultat (un certain nombre d'hectares sous programme de conservation par exemple), les CTLP seront plus élevés si les formulaires, les projets et les contrats doivent être établis avec un plus grand nombre d'agriculteurs. De la même façon, les petites exploitations ont des CTLP plus élevés pour un résultat donné et en pourcentage des transferts reçus. Ceci, ajouté à leurs coûts de mise en conformité plus élevés, pourrait en partie expliquer leur moindre participation à des programmes environnementaux volontaires. Reconnaisant l'effet de la taille physique sur les CTLP, certains programmes prévoient des systèmes de mise en œuvre simplifiés pour les petites exploitations. C'est le cas des paiements à l'hectare de l'UE.

Systèmes d'information/de coordination, y compris l'expérience, la technologie

Le **temps** a été identifié comme l'un des principaux facteurs influant sur les CTLP. Les coûts initiaux de démarrage peuvent être importants. Mais ils doivent être étalés sur toute la période de mise en œuvre (lorsqu'on compare les politiques). D'où l'importance de la durée de la politique. La phase de démarrage peut être considérée comme un investissement. Falconer suggère que la création de capacités est un objectif à financer en soi. En outre, le consensus se construisant avec le temps, les coûts de contrôle devraient diminuer, en particulier pour les approches coopératives. L'accroissement de l'expérience administrative permet d'affiner la mise en œuvre et d'améliorer l'efficacité (notamment via l'utilisation de la technologie).

L'asymétrie de l'**information** et l'insuffisance d'information augmentent les CTLP. La collecte d'informations coûte cher et les coûts des contrôles sont plus élevés (Vatn, 2002;

Fraser, 2003; Falconer et Whitby, 1999a, p. 72). Le niveau d'incertitude (quant aux pratiques utilisées et au résultat) renchérit le coût de l'information et les coûts des contrôles.

Enfin, les **technologies de l'information** peuvent réduire considérablement les CTLP de routine (encadré 1.4).

Encadré 1.4. **Utilisation de la technologie de l'information pour réduire les CTLP**

Même si les coûts initiaux peuvent être importants, les technologies informatiques aident à réduire les coûts de mise en œuvre et de contrôle à long terme. Elles facilitent le traitement de l'information et des formulaires de demandes et l'exécution de contrôles automatiques. Elles permettent un accès en ligne à l'information sur les programmes, les pratiques ou les techniques de gestion des risques. Des formulaires administratifs peuvent être mis à disposition et traités de manière électronique. Les pratiques en matière de plantation et de conservation peuvent être surveillées à l'aide des SIG (Systèmes d'informations géographiques). À titre d'exemple, au Mexique, ASERCA utilise le système SIG « spot » pour surveiller le programme PROCAMPO et, en France, le CNASEA utilise un logiciel cartographique et système d'information ADAGEO pour surveiller la mise en œuvre des mesures de la réglementation sur le développement rural, notamment les contrats territoriaux d'exploitation (CTE). Le système intégré d'administration et de contrôle de l'UE utilise des informations SIG pour aider à la gestion et au contrôle des paiements à la superficie et au nombre d'arbre (oliviers et fruits à coque). Pour 6 millions d'agriculteurs déclarant 60 millions de parcelles, 300 000 exploitations et 3 millions de parcelles sont contrôlées tous les ans.

La réduction des CTLP de suivi et contrôle des paiements grâce au SIG emprunte trois canaux :

- Le SIG digital d'identification des champs réduit le taux d'erreur et le nombre d'employés aux tâches de contrôle administratif. Il réduit également le coût des contrôles sur le terrain car ceux-ci peuvent être ciblés. Les contrôleurs, qui ont accès à toute l'information nécessaire à partir d'une seule source, sont mieux préparés; les contrôles ont donc plus rapides. Le coût d'administration est également moindre car le classement, l'archivage et les échanges de fichiers sont moins coûteux en l'absence de papiers imprimés et les pertes sont moins fréquentes.
- Les contrôles à distance (*Remote Sensing*) ont un coût moindre que les contrôles sur le terrain et la diminution notable du nombre de visites requises occasionne moins de gêne aux agriculteurs.
- L'accès Internet pour les agriculteurs réduit les coûts de distribution des cartes et des formulaires, ainsi que le temps correspondant à ces tâches administratives pour les employés.

L'utilisation de modèles de simulation par programmation linéaire peut faciliter la prise de décisions*. Les bases de données administratives et autres peuvent en général être utilisées, seules ou à l'aide d'outils de modélisation, pour évaluer les politiques *ex ante* et *ex post*.

* Par exemple ANAIS (logiciel d'analyse micro et d'aide à la décision) au CNASEA.

Source : Chapitre 4; Présentation faite par Jacques Delincé du Centre de recherche conjoint de la Commission européenne à la session 5 de l'atelier sur les coûts de transaction liés aux politiques (www.ocde.org/agr/meet/CTLP).

La reconnaissance et l'**acceptation politique** de l'objectif global ont déjà été mentionnées comme des facteurs réduisant les CTLP dans le contexte de la conception d'objectifs clairs mais il s'agit d'un problème institutionnel plus général. Les coûts du

contrôle sont moindres car le respect des exigences est renforcé, mais des efforts de communication sont nécessaires, ce qui génère des CTLP. Inversement, la résistance au changement accroît les CTLP. L'implication de tous les acteurs à un stade précoce de la conception, des associations locales actives et un climat de confiance entre les parties prenantes ont été identifiés comme des facteurs réduisant les CTLP d'exploitation (parce qu'ils améliorent le respect des exigences et réduisent les coûts du contrôle) bien qu'ils majorent les coûts de démarrage. Le partage des expériences et des bonnes pratiques contribue également à la réduction des CTLP.

L'identification des facteurs affectant les CTLP conduit naturellement à faire des recommandations sur la manière de les réduire. La section qui suit fait quelques suggestions à cet effet.

Les manières de réduire les CTLP

Au vu de la manière dont la conception des programmes, le cadre institutionnel, les structures des exploitations et les systèmes d'information affectent les CTLP (voir section précédente), les suggestions spécifiques suivantes ont été identifiées pour réduire les CTLP de plusieurs options de politiques pour des résultats attendus identiques :

- Prendre en compte les CTLP lors de la **conception des programmes** pour optimiser les ressources et le rapport coûts-avantages. Les arbitrages entre la précision et les coûts de mise en œuvre, ou entre le niveau de conformité et le degré de surveillance doivent être examinés.
- Les programmes peuvent être conçus de manière à réduire **l'asymétrie de l'information** et donc les coûts des contrôles (lorsque des conditions sont imposées). Fraser (2003) suggère d'exploiter l'aversion pour le risque pour réduire l'aléa moral et donc les coûts de contrôle. L'accroissement de la surveillance (c'est-à-dire de la probabilité d'être détecté) dans un groupe cible et des paramètres de surveillance/pénalité dans le groupe non cible ayant une aversion pour le risque, minimiserait l'aléa moral. Millock et al. (2001) proposent un programme de réglementation de la pollution qui différencie la fiscalité en fonction de l'adoption volontaire de matériel de surveillance pour réduire les coûts du contrôle et optimiser les résultats. Millock applique le même modèle aux paiements pour des services environnementaux et montre que, lorsqu'il y a asymétrie de l'information et que la vérification des pratiques effectives de production coûte cher, le fait de surveiller un sous-ensemble d'agents et de leur accorder des incitations plus grandes (ou des conditions moins strictes) qu'aux agents non surveillés peut permettre de réduire les coûts du contrôle et d'obtenir un niveau élevé de réalisation des objectifs. On peut réduire les coûts du contrôle sans modifier la conformité avec une fréquence moindre de la surveillance et des pénalités importantes pour non-conformité. Certains auteurs suggèrent que le fait de sélectionner les participants au programme (c'est-à-dire les propositions de projets) par un système d'enchères permet de réduire les CTLP tout en optimisant les résultats (Latacz-Lohmann et Van der Hamsvoort, 1998; Stavins, 1995). Stavins (1995) suggère également de concevoir les programmes pour qu'ils fournissent les informations nécessaires au suivi et de réduire ainsi les coûts d'information futurs. Le recours à des intermédiaires détenteurs d'informations (comme des courtiers dans le cas de permis négociables, des compagnies d'assurances) pourrait contribuer à réduire les CTLP si les honoraires perçus par ces intermédiaires (et qui sont des CTLP) sont inférieurs aux gains retirés de la réduction de l'asymétrie de l'information.

- Limiter le nombre de réglementations et ne pas les modifier trop fréquemment.
- Assurer la **transparence** et le suivi des CTLP.
- Accroître la **durée** des programmes (si leur efficacité est prouvée). La durée est importante pour deux raisons : les coûts de démarrage peuvent être étalés sur une période plus longue et une certaine continuité de la politique est nécessaire pour mettre à profit de l'expérience accumulée par les agriculteurs et les gestionnaires de programmes. Cela permet de rationaliser et d'automatiser les procédures à l'aide de technologies permettant de gagner du temps. Du fait de l'expérience qu'ils intègrent, les programmes deviennent, au fil des ans, plus faciles à gérer et à appliquer. Le consensus et la coordination augmentent également avec le temps, réduisant ainsi les coûts liés à la coordination et aux contrôles.
- Le **partage d'expérience** est également important. Certains ont suggéré une mise en œuvre progressive des programmes pour mettre à profit les expériences réussies. D'autres ont également suggéré de créer une agence indépendante chargée de promouvoir les expériences positives mais les expériences négatives peuvent également être instructives.
- S'appuyer sur les **institutions existantes** pour la mise en œuvre des politiques. Il a été suggéré, par exemple, de développer un réseau commun d'administration conjointe pour toutes les politiques.
- Réduire le **nombre des agences** impliquées dans la mise en œuvre. Les agriculteurs s'adresseraient, par exemple, à une agence/un bureau unique pour toutes les politiques.
- **Sous-traiter** certaines activités administratives de routine par le biais de procédures d'appel d'offres pour réduire les coûts.
- **Augmenter certains CTLP** pour en réduire d'autres. Ainsi, des activités visant à promouvoir et expliquer le programme et à trouver un consensus réduiront les coûts de la mise en œuvre et du contrôle car elles augmentent la participation (économies d'échelle) et améliorent la conformité aux exigences (diminution du coût des contrôles).
- Utiliser les **technologies de l'information** (bases de données informatisées, information en ligne et formulaires, SIG, logiciel cartographique, etc.).

Surveiller et réduire les CTLP participe aux efforts des pouvoirs publics pour améliorer l'efficacité administrative, mais ils doivent aussi les prendre en compte, conjointement aux autres coûts et avantages, pour concevoir des politiques qui soient les plus efficaces par rapport à leur coût et efficaces au plan économique. La section suivante considère cette question.

Notes

1. Pour une discussion sur les différentes définitions des coûts de transaction dans la littérature, voir Allen (1991).
2. Les coûts de la mise en œuvre des mesures de soutien des prix du marché, en particulier les mesures prises bien souvent au niveau national pour accompagner les restrictions aux frontières, ne doivent pas être sous-estimés. Le coût pour les agriculteurs et l'industrie agro-alimentaire du respect des réglementations et le coût pour les pouvoirs publics et les organismes d'inspection de l'obtention du respect de ces réglementations sont également un sujet de préoccupation pour la réalisation des objectifs.
3. Le tableau 4.1 de Falconer and Whitby (1999a) donne le détail des sous-catégories de CTLP encourus dans la mise en œuvre des programmes volontaires reposant, par exemple, sur des contrats de gestion rémunérés. Il identifie et distingue les coûts fixes des coûts variables supportés par l'agence publique et par les participants.
4. Les coûts d'investissement (en bâtiments et matériel) ne sont généralement pas pris en compte.
5. Le revenu agricole moyen est pris comme une approximation du revenu du travail marginal des agriculteurs. Les agriculteurs sont supposés être employés à plein-temps dans l'agriculture.
6. Précision dans la définition des objectifs de la politique, à l'aide de critères mesurables de définition de la population, de la zone ou du résultat ciblés.
7. Les principaux résultats de ce projet sont présentés dans Falconer et Whitby (1999a). Pour plus d'informations sur les estimations, voir le rapport de recherche FAIR1/CT95-0709/C3/TR8 présenté à l'UE.
8. Dans le cadre de cette évaluation, il est prévu d'inclure une estimation des CTLP dans une étude commanditée par les autorités françaises.
9. On entend par aléa moral le fait qu'en raison de l'asymétrie de l'information, les agriculteurs peuvent recevoir des paiements alors qu'ils ne se conforment pas pleinement aux exigences. Dans le cas de programmes d'assurances, l'aléa moral se concrétise lorsque les agriculteurs modifient leur comportement (c'est-à-dire adoptent un comportement plus risqué) parce qu'ils sont assurés.
10. Dans le cas de mesures agro-environnementales, en particulier de mesures de réduction de la pollution, les résultats sont souvent évalués comme le coût de la conformité (voir, par exemple, McCann et Easter, 1999, 2000). La politique offrant le meilleur rapport coût-efficacité est donc celle qui permet de réaliser les objectifs fixés pour le coût total le plus faible (somme des CTLP, coûts de conformité et paiements de compensation).
11. Pour une discussion des méthodes d'évaluation, voir OCDE (2000a et 2006a).
12. Les CTLP unitaires dépendent de la complexité de la tâche requise. Le terme fait référence au coût par transaction et non pas aux CTLP totaux en pourcentage des transferts.
13. Mais, cela n'est pas toujours faisable, par exemple dans le cas de nouveaux pays membres de l'UE, qui doivent se doter d'un nouveau cadre de mise en œuvre pour adopter les politiques de l'Union.
14. La question des droits de propriété dans le contexte des politiques agro-environnementales est discutée dans OCDE (2001d).

PARTIE I

Chapitre 2

**Coûts de transaction
liés aux politiques et choix de politique**

2.1. Contexte

Comme indiqué en introduction, la question des CTLP dans le choix de politique traduit des inquiétudes concernant l'éventualité que les coûts de mise en œuvre de nouvelles formes de politiques agricoles ciblées et découplées puissent dépasser leurs avantages dans un contexte de mouvement des interventions directes sur les marchés vers ces nouvelles mesures.

Ce chapitre examine le rôle des CTLP dans la détermination de l'option de politique qui atteindra les objectifs de la manière la plus efficace et efficiente au moindre coût. La section 2.2 présente un cadre de comparaison des options de politique, ceci dans le contexte d'une réforme des politiques qui implique un mouvement partant du soutien lié à la production vers des mesures plus découplées de la production de base et mieux ciblées sur des objectifs et des bénéficiaires spécifiques. Elle met en lumière les principales questions économiques soulevées lorsqu'on s'efforce de comparer les politiques et présente des scénarios illustrant ces questions. Les politiques agricoles visant à la correction des défaillances du marché en termes de nature, environnement et viabilité rurale sont envisagées dans la section 2.3, tandis que la section 2.4 considère les politiques à objectifs multiples. Enfin, la section 2.5 porte sur les politiques agricoles dont les objectifs concernent le revenu.

La comparaison prenant place dans un contexte de réforme des politiques, les coûts des différentes alternatives sont comparés aux coûts des politiques avant réforme (par exemple le soutien des prix du marché). L'analyse part de l'hypothèse que l'intervention publique a été considérée comme nécessaire et que les objectifs de cette intervention sont bien définis. Lorsque les diverses mesures gouvernementales, considérés *a priori* comme capables d'atteindre les objectifs ont été identifiées, il faut déterminer les critères à considérer dans le choix des politiques. Ces critères peuvent comprendre les incidences en termes de bien-être qui peuvent dépendre des CTLP et/ou des questions de redistribution. Les différents critères et les poids qui leur sont attribués peuvent varier selon le contexte, les préférences sociales et la faisabilité.

L'annexe I.2 présente un bref examen des question relatives au coût marginal d'imposition. L'annexe I.3 présente une méthode graphique illustrant la comparaison des politiques tandis que l'annexe I.4 contient des comparaisons réalisées avec des valeurs des paramètres alternatives.

2.2. Méthode de comparaison

Cette analyse élargit le cadre d'une analyse du bien-être traditionnelle pour inclure les CTLP dans une analyse coûts-avantages. Elle prend aussi en compte les transferts monétaires, qui sont typiquement exclus de l'analyse traditionnelle du bien-être car ils

n'affectent pas le bien-être global mais seulement sa distribution. On considère donc deux éléments dans le choix de politique :

1. les variations du bien-être, y compris les variations des CTLP; et
2. les variations de transferts associés aux politiques.

Pour un économiste, il est naturel d'évaluer les effets sur le bien-être d'un changement de politique. Le concept de bien-être tente de mesurer, en termes monétaires, si la société dans son ensemble trouvera avantage au changement. Globalement, le changement de politique envisagé serait recommandé s'il apporte un gain net de bien-être à la société, quelque soit la répartition des coûts et avantages¹. L'encadré 2.1 explique davantage la terminologie employée. Pour évaluer entièrement les incidences d'un changement de politique, il est important de considérer tous les effets pertinents associés à ce changement et d'estimer leur valeur à l'aide des prix appropriés. Dans tous les cas, l'analyse de bien-être essaie de mesurer, en termes monétaires, le coût d'opportunité de la mise en œuvre d'un changement de politique (ou d'un projet) particulier. En d'autres termes, elle se demande « quelle est la valeur de la production ou de la consommation auxquelles d'autres segments de la société vont devoir renoncer si ce changement de politique particulier est adopté? » Dans la version appliquée de l'économie du bien-être, la traditionnelle analyse coûts-avantages, ceci revient à utiliser les prix à la frontière pour mesurer la valeur des produits importables, afin d'estimer approximativement le coût d'opportunité de la consommation de ce bien particulier pour la société. Cette méthode a été également adoptée par l'OCDE pour évaluer le soutien des prix du marché de l'Estimation du soutien aux producteurs (ESP).

Premièrement, une série de coûts et avantages qui affectent le bien-être global est considérée. Il s'agit des pertes sèches du côté de la production et de la consommation (PS), des éventuels coûts supplémentaires de dissociation (K) résultant du découplage en cas de défaillance du marché (c'est-à-dire les coûts additionnels encourus lorsqu'un produit autre que de base est obtenu isolément d'un produit de base, qui s'ajoutent aux transferts octroyés aux producteurs en cas de production jointe, cf. OCDE, 2001a et 2003a et encadré 2.1), du coût marginal d'imposition (CMI), des résultats de la politique (RES) et des changements associés de la valeur des externalités positives et négatives qui ne sont pas visées par la politique (ΔEXT). Ces éléments sont définis plus en détail à l'encadré 2.1.

Il sera recommandé de passer de la politique i à la politique j si :

$$(\text{PS}_j + K_j + \text{CMI}_j + \text{RES}_j + \Delta\text{EXT}_j) - (\text{PS}_i + K_i + \text{CMI}_i + \text{RES}_i + \Delta\text{EXT}_i) < 0 \quad [1]$$

Le coût marginal d'imposition n'est pas considéré en termes numériques dans la section qui traite de la comparaison des politiques (c'est-à-dire que CMI_i n'est pas considéré plus avant). L'annexe I.2 contient un bref examen des questions liées au coût marginal de l'accroissement de la pression fiscale et quelques estimations du CMI des fonds publics. Ces estimations varient dans des proportions très larges selon le pays car elles dépendent de la composition des taxes et du niveau d'imposition.

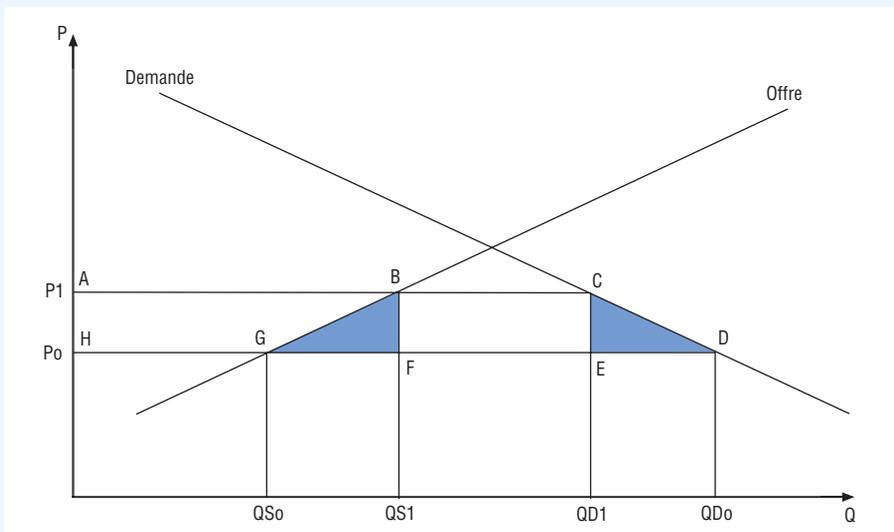
En outre, par souci de simplification et parce que la valeur de tous les coûts et avantages ne peut pas être estimée, cette analyse compare des politiques supposées donner le même résultat attendu (c'est-à-dire le résultat par rapport à l'objectif fixé). En d'autres termes, $\text{RES}_i = \text{RES}_j$. La présence d'externalités positives et négatives (autres que celle visée par la politique) est reconnue mais elle n'est pas quantifiée compte tenu des difficultés théoriques et empiriques d'évaluation de ces effets. ΔEXT n'est donc pas considéré plus avant.

Encadré 2.1. Les composantes des changements de bien-être

Dans une économie de marché qui fonctionne bien, les prix du marché courants reflètent ce que les consommateurs sont prêts à payer à la marge pour un bien ou un service. La production du bien utilise des intrants (main-d'œuvre, intrants intermédiaires, énergie, etc.) qui ne peuvent donc plus servir à la production d'autres biens et services. La production à laquelle on a donc dû renoncer peut être mesurée à l'aide des prix appropriés. Si les marchés des intrants fonctionnent bien, les coûts de production variables de l'entreprise, ajoutés à ses coûts fixes, sont la mesure pertinente de la valeur que la société accorde à la production à laquelle on a renoncé dans d'autres secteurs de l'économie (Johansson, 1991).

Les effets sur le bien-être de mesures de soutien des prix du marché qui haussent le prix au-dessus de son niveau d'origine peut s'illustrer en termes d'économie du bien-être à l'aide du graphique 2.1. La surface située en dessous de la courbe de demande représente ce que les consommateurs sont globalement prêts à payer pour le bien, tandis que la courbe d'offre reflète le coût marginal de production. Supposons que P_0 est le prix d'origine, c'est-à-dire le coût d'opportunité auquel le bien peut être importé. À ce prix, la demande dépasse l'offre et le pays est un importateur net du bien, les importations nettes étant équivalentes à $Q_{Do} - Q_{So}$.

Graphique 2.1. Illustration graphique d'une analyse de bien-être



Considérons maintenant les effets d'un droit de douane à la frontière qui élève le prix intérieur à P_1 . La hausse de prix réduit la demande du bien et incite les producteurs à augmenter la production. Les recettes des producteurs augmentent mais les coûts variables font de même. Au final, le surplus des producteurs (excédent de recettes par rapport aux coûts variables) augmente de la surface ABGH. La hausse du prix entraîne une réduction du surplus des consommateurs (la surface située sous la courbe de demande) de ACDH. Les recettes des droits de douane collectés par les pouvoirs publics augmentent de BCEF. La variation nette du bien-être est la somme de ces trois mouvements. Dans le cas présenté ici, la baisse du surplus du consommateur est partiellement compensée par les transferts aux producteurs résultants de la hausse de leur surplus et par la hausse des recettes tarifaires. Il se peut ou non que les recettes supplémentaires des pouvoirs publics

Encadré 2.1. **Les composantes des changements de bien-être** (suite)

soient redistribuées de quelque manière. Au final, il s'ensuit une perte nette de bien-être correspondant en termes monétaires aux deux triangles ombrés. Ce qu'on appelle les **pertes sèches** de l'imposition sont une perte de bien-être non compensée qui représente une partie du **coût réel des ressources** pour la société. Le triangle BFG représente la variation de la valeur de la production à laquelle on a renoncé dans d'autres secteurs de l'économie lorsqu'on est passé de la situation initiale à la nouvelle configuration prix quantité (P1, QS1). Le triangle CDE représente la variation de la valeur de la consommation d'autres biens et services à laquelle on a renoncé parce qu'une plus grande part du budget des consommateurs a dû être consacrée à l'achat du bien considéré.

- **Résultats** : Ils sont définis dans cette étude comme les résultats de la politique. Ils comprennent les effets espérés tels que définis dans les objectifs de la politique (résultats attendus), de même que les effets secondaires comme les produits autres que de base et les externalités négatives. Dans cette étude, on suppose que toutes les options de politique ont les mêmes résultats attendus.
- **Externalités** : Ce sont les coûts et avantages engendrés par une activité économique, qui affectent les agents économiques autres que ceux engagés dans cette activité et qui ne sont pas reflétés pleinement dans les prix de marché. Les externalités négatives sont des coûts économiques tandis que les externalités positives sont des avantages économiques. Si la production d'un bien entraîne des effets secondaires qui affectent d'autres agents, et que cela compte pour ces agents, la valeur sociale de cette activité diverge de sa valeur privée. Dans le cas d'une externalité positive qui affecte favorablement l'utilité d'autres agents, la valeur sociale est supérieure au coût privé. À l'inverse, dans le cas d'une externalité négative, la valeur sociale est inférieure au coût privé de production et il devient désirable de restreindre la production à un niveau correspondant à l'égalisation du coût social et de la valeur sociale à la marge. Par rapport au graphique 2.1, cela demanderait d'inclure la courbe du coût social marginal au lieu de celle du coût privé (cf. graphique 2.3 de l'encadré 2.4). Les externalités négatives de la production agricole comprennent les fuites d'azote et de pesticides, les émissions de gaz à effet de serre ou les mauvaises odeurs.
- **Les produits autres que de base** : Le terme, tel qu'il est employé ici, a été élaboré dans le contexte des travaux de l'OCDE sur la multifonctionnalité (OCDE, 2003a, encadré 1). Ils font référence à toute la gamme des effets positifs de l'agriculture dont les relations à la production agricole sont définies comme le degré de jointure (encadré 2.3). La viabilité rurale, la biodiversité et les paysages ont été considérés, entre autres, comme des effets positifs ou des produits autres que de base de l'agriculture. En pratique, la jointure peut être faible ou forte.
- **Coût supplémentaire de dissociation (K)** : Dans le cas de politiques visant à corriger des défaillances du marché, cette analyse considère le coût total de production d'un produit autre que de base isolément de la production de base par l'addition du coût supplémentaire (K) que la production séparée du produit autre que de base engendre par rapport au transfert intentionnel nécessaire à sa production conjointement au produit de base (Y). K est en fait équivalent au coût total de production du bien public isolément moins le transfert intentionnel (Y) nécessaire à sa production conjointement au produit de base, à l'aide d'une politique ciblée et couplée. On fait l'hypothèse que cette différence de coût économique se reflète dans le niveau des transferts intentionnels nécessaires à l'obtention du bien considéré. K pourrait être mesuré par la différence entre les transferts intentionnels d'une politique couplée (production jointe) et ceux d'une politique découplée (production séparée). Une hypothèse qui sous-tend

Encadré 2.1. Les composantes des changements de bien-être (suite)

cette proposition est qu'en cas de production isolée, il est possible de cibler parfaitement les transferts pour compenser les coûts de production du bien public. Si une politique couplée transfère X (ou Y), la politique découplée équivalente transférera $X + K$ (ou $Y + K$). K est positif si la production jointe est moins coûteuse (en termes de transferts intentionnels) et négatif en cas contraire. Lorsque K est positif, il peut varier de zéro à l'infini. Comme toutes les options de politiques sont supposées parvenir aux mêmes résultats, K représente les ressources supplémentaires consommées sans rien ajouter au produit autre que de base. Il fait donc partie du coût des ressources.

- **CTLP** : Comme le coût supplémentaire de dissociation, les CTLP représentent des ressources utilisées et sont donc considérés comme partie intégrante du coût des ressources.

Deuxièmement, les variations de **CTLP** associées au changement de politique sont considérées. Les CTLP ($CTLP_i$) peuvent également être mesurés en termes monétaires à l'aide des méthodes décrites à la section 1.4. Au plan conceptuel, une évaluation des coûts et avantages complète d'un changement de politique peut être traduite par la différence de variation de bien-être conventionnel associée au changement de politique moins la variation de CTLP nécessaire à la mise en œuvre de ce changement. Compte tenu des hypothèses retenues, la politique j doit maintenant être préférée à la politique i si :

$$(PS_j + K_j + CTLP_j) - (PS_i + K_i + CTLP_i) < 0 \quad [2]$$

Troisièmement, les transferts au sein de l'économie sont introduits². Ces transferts ne sont pas considérés de manière explicite dans les analyses coûts-avantages traditionnelles (à part en terme de leur effet sur la taille des coûts et avantages) car ils n'affectent pas le bien-être global. Ils sont cependant importants pour la société car ils affectent la répartition du bien-être entre ménages ou secteurs. Ils peuvent créer des inéquités entre ménages et secteurs qui préoccupent les décideurs publics et la société dans son ensemble. Les transferts inquiètent également les décideurs publics dans le contexte spécifique d'une réforme sectorielle des politiques car ils peuvent entraîner des gaspillages financiers s'ils sont supérieurs à ce qui serait nécessaire à la réalisation de l'objectif ou s'ils parviennent à des bénéficiaires non visés (encadré 2.2). Il est d'autant plus crucial de considérer les transferts non intentionnels dans ce contexte qu'un objectif de la réforme des politiques est d'obtenir les résultats attendus tout en minimisant les dépenses publiques. Il est donc important en termes de choix de politique de considérer combien la société est prête à payer. Cette approche est conforme à la mesure, établie depuis longtemps, des transferts vers l'agriculture et effectuée sous la forme de l'Estimation du soutien aux producteurs (ESP) et aux consommateurs (ESC) de l'OCDE. Ces estimations permettent de suivre les transferts parvenant aux agriculteurs, de la part des consommateurs sous la forme du calcul du soutien des prix du marché, et de celle des contribuables sous la forme de paiements directs budgétaires. Ces deux formes de transferts sont considérées comme des éléments légitimes faisant partie des coûts des politiques. Cette analyse inclut donc les transferts dans les équations comparatives utilisées pour évaluer les politiques.

Les politiques agricoles accordent traditionnellement des transferts aux agriculteurs par le biais de mesure à large portée comme le soutien des prix du marché ou des paiements à la production. Une grande part des transferts au secteur passe par de telles

Encadré 2.2. Le concept de ciblage

- **Transferts intentionnels** : Il s'agit des transferts aux producteurs agricoles nécessaires à l'obtention du résultat attendu et seulement eux.
 - **Transferts non intentionnels** : Il s'agit des transferts aux producteurs agricoles qui ne servent pas à produire le résultat attendu, soit parce qu'il parviennent à des bénéficiaires non visés ou parce qu'ils sont supérieurs à ce qui serait nécessaire à l'obtention du résultat attendu. En d'autres termes, ils ne sont pas indispensables à la réalisation des objectifs mais ils existent parce que la politique n'est pas parfaitement ciblée ou adéquate¹.
 - Le **ciblage**² nécessite une bonne définition des objectifs, qui permette d'identifier clairement les éléments devant recevoir le soutien (population, superficie ou résultats) ainsi que le niveau de soutien spécifique aux objectifs. Ceci signifie également que la politique est adaptée (c'est-à-dire qu'elle ne procure que le montant de transferts nécessaires à l'obtention du résultat), une notion souvent associée à un bon ciblage. Avec un bon ciblage et une bonne adaptation, les transferts nécessaires à la réalisation des objectifs devraient être d'un montant inférieur à celui des transferts de politiques à large portée. Cela suppose bien entendu que le ciblage est techniquement réalisable.
 - **Taux de ciblage** : Il s'agit du rapport entre les transferts nécessaires à la réalisation de l'objectif (à l'aide d'une politique ciblée, Y) et les transferts d'une politique à large portée (X) qui aboutit au même objectif.
1. Il convient de noter que le ciblage pourrait ne pas toujours être techniquement réalisable et/ou pourrait soulever des questions d'équité. Ces dernières se posent, par exemple, lorsque des paiements sont accordés aux agriculteurs pour qu'ils changent leurs techniques de production et produisent ainsi davantage de produits autres que de base, mais que les agriculteurs qui produisent déjà ces produits ne reçoivent rien en échange.
 2. La notion de ciblage est étudiée plus avant dans le cadre du programme de travail et budget pour 2005-06. Le projet cherche à tirer des leçons en termes de bonnes pratiques pour un ciblage efficace.

mesures (OCDE, 2005c). Ces dernières années, on a davantage eu recours à des paiements à l'hectare ou à la tête de bétail. Ce type de mesures a souvent une portée large dans la mesure où toutes les terres cultivées, toutes les terres ou tous les animaux reçoivent le paiement, avec cependant de plus en plus de limites sur le nombre d'hectares ou d'animaux recevant le soutien. Dans le cas d'une politique dont l'objectif concerne un revenu minimal pour les agriculteurs, des mesures à large portée comme le soutien des prix ou les paiements spécifiques aux produits vont apporter des transferts aux agriculteurs qui obtiennent déjà sans cela le revenu minimum. Si c'est le cas, il s'agit de transferts non intentionnels. D'autres exemples de transferts non intentionnels seraient des paiements à l'hectare pour le maintien d'une activité agricole dans des régions où cette activité serait viable sans cela; ou des paiements pour l'adoption de méthodes de production favorables à la biodiversité dans des zones où elle est déjà adéquate. Inversement, un paiement ciblé, à l'opposé d'une mesure à large portée, ne parviendra qu'aux agriculteurs qui en ont besoin (dans le cas d'un objectif de revenu minimum) ou qu'à ceux qui augmentent la fourniture d'une externalité positive. Ces concepts de transferts non intentionnels et de ciblage sont définis plus formellement à l'encadré 2.2.

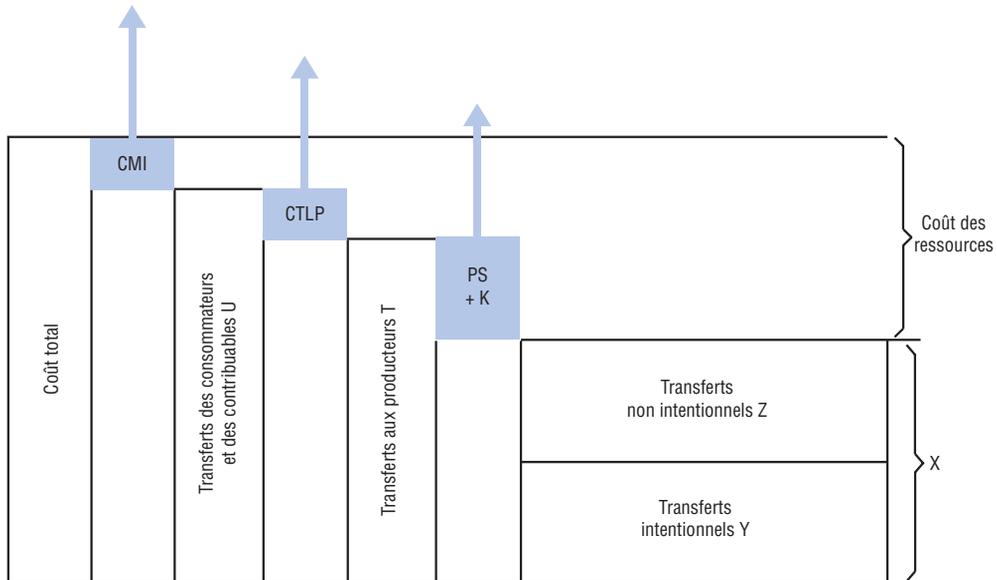
En conséquence, les composantes des transferts destinés aux producteurs (T) peuvent être identifiées comme suit (graphique 2.2) :

1. les transferts intentionnels (Y) qui atteignent les bénéficiaires visés et n'apportent que le montant nécessaire à l'obtention du résultat attendu (encadré 2.2) ;
2. les transferts non intentionnels (Z) qui ne sont pas nécessaires à l'obtention du résultat attendu (encadré 2.2) ;

3. les pertes sèches (PS) (encadré 2.1); et
4. les coûts supplémentaires de dissociation (K) (encadré 2.1).

Une politique couplée et à large portée transfèrera $T = Y + Z + PS$, les producteurs conservant $X = Y + Z$ (graphique 2.2). Une politique découplée et ciblée ne transfèrera que le montant nécessaire à l'obtention du résultat attendu et n'entraînera ni transfert non intentionnel, ni pertes sèches ($T = Y$ ou $T = Y + K$).

Graphique 2.2. **Relations entre ressources économiques et transferts**



La taille des différents blocs ne reflète pas la taille des différents éléments de coût.

CMI : Coût marginal d'imposition; PS : pertes sèches; K : coût supplémentaire de dissociation.

Les transferts d'une politique ciblée sont de Y, tandis que les transferts d'une politique à large portée sont de $X = Y + Z$.

Source : Secrétariat de l'OCDE.

Le graphique 2.2 illustre la relation entre les ressources économiques nécessaires à la poursuite d'un objectif et les transferts reçus par les agriculteurs, compte tenu des divers coûts encourus. Si la politique comprend des dépenses budgétaires, prélever des taxes engendre un coût pour l'économie (le coût marginal d'imposition, CMI), ce qui rend le coût économique supérieur aux transferts des consommateurs et des contribuables. Une partie de ces derniers sert ensuite à financer les coûts administratifs (CTLP), le reste visant les producteurs (T). Certains transferts ne parviennent pas aux agriculteurs du fait des pertes sèches (CR)³. Les transferts reçus par les agriculteurs sont ensuite répartis entre les transferts intentionnels (Y) qui servent à fournir le résultat attendu, et les transferts non intentionnels (Z) qui existent parce que les bénéficiaires ne fournissent pas le résultat attendu ou le font au-delà du niveau nécessaire (par exemple dans des zones où cela n'est pas nécessaire).

Il a à présent été établi que deux éléments devraient être retenus pour comparer les coûts de différentes politiques supposées permettre l'obtention des résultats attendus définis dans l'objectif. Il s'agit des coûts des ressources (ou de bien-être) qui comprennent les pertes sèches, les coûts supplémentaires de dissociation et les CTLP ainsi que des transferts (intentionnels et non intentionnels). Les composantes du bien-être relèvent de l'efficacité économique tandis que les transferts relèvent de questions de répartition. Les pouvoirs publics pourraient vouloir considérer ces aspects séparément, comme l'illustre le graphique I.3.1.

Sur le graphique I.3.1, les coûts des ressources sont représentés en abscisse et les transferts non intentionnels en ordonnée. La politique O est inférieure à la politique A tandis que la politique B est inférieure à la politique O. Il est cependant impossible de classer des politiques situées dans les zones grises par rapport à la politique O. Lorsque le choix est indéterminé, les décideurs publics pourraient vouloir pondérer les deux types de coûts⁴. Ils pourraient envisager d'accorder des poids différents à ces deux types de coûts ou à tout coût, gain ou perte individuels⁵, mais cette analyse suppose qu'un dollar de bien-être gagné est équivalent à un dollar de bien-être perdu ou à un dollar de transfert, quel que soit l'agent affecté. Cette hypothèse est posée en l'absence d'alternative plausible. Le passage de la politique i vers la politique j se fera donc si :

$$(PS_j + K_j + CTLP_j + Y_j + Z_j) - (PS_i + K_i + CTLP_i + Y_i + Z_i) < 0 \quad [3]$$

PSi étant les pertes sèches, Ki les coûts supplémentaires de dissociation, CTLPi les coûts de transaction liés aux politiques, Yi les transferts intentionnels et Zi les transferts non intentionnels de la politique i.

Cette approche comparative simplifiée est plus facile à appliquer qu'une approche standard de maximisation du bien-être qui demanderait l'évaluation simultanée de tous les produits autres que de base et externalités négatives résultant des différentes options. En fait, cette approche est une analyse en termes d'efficacité par rapport au coût qui part d'un résultat donné et classe les politiques selon le coût nécessaire à la réalisation de l'objectif. Cette méthode est préférée non seulement parce que la nature et la valeur des changements de nombreuses variables (externalités positives et négatives) ne sont pas connus mais aussi parce que la variation du niveau de transfert est une composante légitime et potentiellement importante du choix de politique, qui reflète des décisions concernant qui doit payer et combien. La méthode alternative choisie permet de comparer des options de politique en tenant compte à la fois des transferts et des coûts économiques qui sont mesurables⁶.

2.3. Application à des politiques visant à corriger des défaillances du marché

Cette section considère comment les différents éléments des coûts varient selon l'option de politique dans les cas où l'intervention est mise en place pour corriger une défaillance du marché. Des exemples de défaillances du marché pourraient apparaître en termes de fourniture de paysages ou de biodiversité. Les différentes politiques considérées incluent le soutien des prix du marché ainsi que des paiements avec des combinaisons diverses de ciblage et de découplage complets ou inexistantes. Les paiements sont soit totalement couplés ou totalement découplés et/ou parfaitement ciblés ou entièrement non ciblés. Dans la réalité, il existe peu d'exemples de politiques totalement découplées car toute politique basée sur les ressources de l'exploitation aura probablement une certaine incidence sur la production agricole (OCDE, 2001f). De la même façon, les exemples de politiques parfaitement ciblées sont rares.

Jointure

Le besoin de comparer des options de politique allant du soutien des prix du marché (à large portée) vers des instruments ciblés et découplés est parti des travaux sur la multifonctionnalité. Il concerne le débat sur le degré de jointure, la nature du lien entre les produits de base et les produits autres que de base de l'agriculture (quelques définitions techniques de la jointure sont présentées à l'encadré 2.3). Si la production agricole est fortement reliée aux produits autres que de base attendus (si la production du produit

Encadré 2.3. **Jointure et concepts associés**

- **Jointure** : La production jointe correspond à des situations où une entreprise fournit au moins deux produits qui ont des liens entre eux de sorte qu'un accroissement ou une diminution de l'offre d'un seul produit affecte le niveau de l'autre (des autres). On distingue fréquemment trois raisons à ce caractère joint : 1) les interdépendances techniques dans le processus de production (comme par exemple les cultures et les fuites d'éléments fertilisants); 2) l'existence d'intrants non imputables (par exemple la viande et la laine produites par l'élevage ovin; les paysages associés à des systèmes de production); et/ou 3) les intrants imputables qui sont fixes au niveau de l'entreprise comme les terres agricoles ou la main-d'œuvre (OCDE, 2001a, encadré I.5). Les produits joints peuvent être privés ou publics et présenter à différents degrés des caractéristiques de biens publics. De même, ils présentent toute une variété de degré de jointure avec les produits de base, selon la mesure dans laquelle la part des différents co-produits peut être modifiée.
- **Économies de gamme** : Ce sont les économies en coûts éventuelles de la production jointe. Elles apparaissent si un facteur interne au processus de production rend la production jointe d'au moins deux produits moins chère que leur production disjointe.
- **Jointure et pertes sèches** : Lorsque des transferts sont utilisés pour produire un produit autre que de base conjointement à un produit de base, la variation nette des surplus des producteurs et des consommateurs est partiellement ou totalement compensée, dans l'équation du bien-être, par la valeur du produit autre que de base engendré. Cependant, les pertes sèches associées à la production supplémentaire du produit de base continuent à être prises en compte dans l'équation [3] car la valeur du produit (c'est-à-dire du produit autre que de base attendu) s'annule dans les deux termes de l'équation puisque toutes les politiques sont supposées avoir le même résultat. En outre, lorsque le produit autre que de base peut être produit soit conjointement, soit séparément, les ressources employées en cas de production jointe entraînent une augmentation du produit de base qui n'est pas nécessaire et pourrait être évitée avec l'adoption d'une politique découplée. Les pertes sèches sont donc attribuées au produit de base et par la même occasion à la politique couplée.

autre que de base est fortement corrélée à la hausse de la production du produit de base), une politique à large portée qui encourage la production du produit de base peut être envisagée pour obtenir le produit autre attendu. Si au contraire la jointure est faible, des instruments de politique découplés et ciblés seront plus probablement envisagés. Les paragraphes suivants illustrent ce choix de politique sous-jacent.

Toutes les comparaisons ne sont pas possibles ou utiles. Les options couplées et découplées ne peuvent se comparer que lorsque la production jointe et la production disjointe sont techniquement possibles. Si la production disjointe est impossible, l'option découplée ne remplira pas la condition qui demande que les options comparées atteignent le même résultat. Il existe en outre des cas où le choix est évident et ne demande pas une analyse détaillée. Si par exemple les transferts totaux d'une politique ciblée qui seraient nécessaires à l'obtention des résultats attendus sont supérieurs à ceux d'une politique à large portée apportant le même résultat, cette dernière devrait être choisie car ses CTLP seront probablement aussi inférieurs.

Dans d'autres cas, le choix n'est pas directement évident car le résultat attendu peut être obtenu soit à l'aide d'une politique couplée aux produits de base (soutien des prix du marché ou paiement couplé), soit à l'aide d'une politique qui n'est pas liée aux produits de

base (paiement découplé) si la jointure n'est pas parfaite et une dissociation est possible⁷. On peut, par exemple, essayer de contenir les inondations en augmentant le prix du riz, en versant un paiement par hectare de rizière en terrasse ou en construisant un barrage. Les soutiens au bétail sur pâture, aux pâturages ou aux haies peuvent tous contribuer à l'amélioration de la biodiversité s'ils sont assortis de conditions adéquates. Obtenir le résultat attendu indépendamment de la production de base peut être plus coûteux. C'est le cas en présence d'économies de gamme, c'est-à-dire si la production conjointe du produit autre que de base avec le produit de base est moins coûteuse que la production disjointe (encadré 2.3). À l'inverse, il peut y avoir avantage si la production disjointe est moins coûteuse.

Comparaison des coûts

Le soutien des prix entraîne des pertes sèches (triangles de bien-être) et des distorsions du prix mondial élevés. Les mêmes pertes sèches (à l'exclusion du triangle de bien-être des consommateurs et de moindres distorsions sur les prix mondiaux) se retrouvent avec des paiements couplés. Avec des paiements entièrement découplés, ces pertes sont nulles. Les pertes sèches totales de la politique i (PS_i) sont égales aux pertes sèches par unité de transfert (psi) multipliés par le transfert total⁸. Pour une politique i , les CTLP par unité de transferts⁹ sont notés cti et les CTLP totaux $CTLPi$. Comme dans l'équation [3] et le graphique 2.1, le transfert intentionnel, qui résulterait d'une politique bien ciblée est appelé Y , tandis que le transfert réel d'une politique non ciblée est X , X étant supérieur à Y ($Z = X - Y$ sont les transferts non intentionnels). Dans le cas de politiques découplées, les coûts supplémentaires de dissociation (K) sont ajoutés. Pour une politique i Les coûts supplémentaires de dissociation par unité de transfert (X ou Y) sont notés k_i et les coûts supplémentaires totaux de dissociation K_i .

Le tableau 2.1 permet une comparaison formelle des composantes des coûts. Les politiques peuvent être comparées deux par deux pour chaque coût retenu dans l'équation [3], c'est-à-dire les coûts des ressources (pertes sèches, coûts supplémentaires de dissociation et CTLP) et les transferts.

Les graphiques I.4.1 et I.4.2 contiennent des exemples numériques appliqués aux formules du tableau 2.1. Les trois exemples présentés dans ces graphiques correspondent à des situations différentes correspondant à une jointure forte ou faible et à une étendue large ou restreinte de la défaillance du marché. Ces exemples sont présentés à titre purement illustratif et ne correspondent pas à des situations réelles. En fait, les travaux de l'OCDE sur la multifonctionnalité ont montré que les produits de l'agriculture autres que les produits de base sont « dans de nombreux cas, spécifiques à un site, une localité ou une région en particulier. Ils ne sont que rarement associés à l'ensemble de la production agricole d'un pays ou l'ensemble des terres utilisées pour la production agricole » (OCDE, 2003a, p. 82). Dans ces cas, les taux de ciblage devraient être bas. Les produits autres que de base présentent divers degrés de jointure, qui peuvent souvent être modifiés selon les méthodes de production. Il faudrait continuer à s'efforcer d'évaluer les éventuelles économies de champs et les coûts de dissociation. De meilleures hypothèses sur les coûts supplémentaires de dissociation seraient en particulier utiles à l'illustration de la comparaison des politiques contenue dans cette analyse. L'OCDE contribue à améliorer la compréhension de la jointure et de sa mesure en organisant un atelier le 29 novembre et le 1^{er} décembre 2006.

Tableau 2.1. Défaillance du marché : comparaison des coûts par type de politique

Pour un résultat donné	Soutien des prix (droits de douane uniquement)	Soutien des prix (mesures commerciales et internes complexes)	Paiement non ciblé couplé (p. ex. paiement lié à la production)	Paiement non ciblé découplé (p. ex. paiement lié à la production avec limites)	Paiement ciblé couplé (p. ex. paiement au titre des droits historiques)	Paiement ciblé découplé (p. ex. paiement par mètre de haie)	Politique sans transfert (p. ex. réglementation)
Politique i	1	2	3	4	5	6	7
Transferts intentionnels et non intentionnels Xi	X	X	X	X	Y	Y	0
dont : transferts non intentionnels Zi	Z	Z	Z	Z	0	0	0
Coût supplémentaire de dissociation Ki ¹	0	0	0	k4 * X	0	k6 * Y	0
Pertes sèches PSi ²	Ps1 * X	ps2 * X	ps3 * X	0	ps5 * Y	0	PS7
CTLP totaux CTLPi	Ct1 * X	ct2 * X	ct3 * X	ct4 * (X + k4 * X)	ct5 * Y	ct6 * (Y + k6 * Y)	CTLP7
Transferts aux producteurs Ti	X + ps1 * X	X + ps2 * X	X + ps3 * X	X + k4 * X	Y + ps5 * Y	Y + k6 * Y	PS7
Coût total des consommateurs et des contribuables Ui	X + ps1 * X + ct1 * X	X + ps2 * X + ct2 * X	X + ps3 * X + ct3 * X	X + k4 * X + ct4 * (X + k4 * X)	Y + ps5 * Y + ct5 * Y	Y + k6 * Y + ct6 * (Y + k6 * Y)	PS7 + CTLP7

X = transferts d'une politique non ciblée ($X = Y + Z$); Y = transferts d'une politique ciblée; Z = transferts à des bénéficiaires non visés par manque de ciblage.

1. Ki sont les coûts additionnels de dissociation par unité de transfert; $k4 = k6$.

2. Psi sont les pertes sèches par unité de transfert; $ps1 = ps2 > ps3 = ps5$.

Source : Secrétariat de l'OCDE.

Il existe plusieurs façons de présenter les paramètres déterminant les choix de politique. Par exemple, pour une gamme de taux de ciblage et de valeurs de CTLP en pourcentage des transferts (%CTLP) d'une politique de référence, il est possible d'estimer le niveau maximum de %CTLP d'une politique alternative au-dessus duquel l'alternative sera plus coûteuse. C'est ce qui est fait au tableau 2.4 où une politique découplée et ciblée (par exemple un paiement pour la conservation d'un paysage agricole) est comparée à une politique « de référence » couplée et non ciblée (par exemple un soutien des prix pour le même objectif). Pour cette illustration, on utilise le même niveau central des pertes sèches que dans les exemples précédents pour la politique couplée. Ainsi, si le %CTLP du soutien des prix vaut 1, la mesure alternative resterait préférable si le %CTLP de l'option découplée

Tableau 2.4. Défaillance du marché : le choix entre une politique ciblée et découplée (6) et une politique non ciblée et couplée (1) compte tenu des hypothèses sur les CTLP en pourcentage et les taux de ciblage

Valeur maximum des CTLP en pourcentage (ct6) pour que l'option ciblée ait le coût le plus bas (%) (à titre purement illustratif)

CTLP de la politique non ciblée et couplée en % des transferts (ct1)	Taux de ciblage (Y + K)/X		Hypothèse centrale sur les pertes sèches de la politique non ciblée et couplée (ps1 = 0.34)								
	0.1	0.2	0.25	0.3	0.4	0.5	0.6	0.7	0.8	0.9	1
1	1 250	575	440	350	238	170	125	93	69	50	35
5	1 290	595	456	363	248	178	132	99	74	54	39
10	1 340	620	476	380	260	188	140	106	80	60	44
20	1 440	670	516	413	285	208	157	120	93	71	54
40	1 640	770	596	480	335	248	190	149	118	93	74
50	1 740	820	636	513	360	268	207	163	130	104	84

$ct6 * (Y + K) = X - Y - K + ct1 * X + ps1 * X$ donc $ct6$ en % = $100 * \{(1 + ct1/100 + ps1)/(Y + K)/X - 1\}$.

X = transferts d'une politique non ciblée; Y = transferts d'une politique ciblée; K = coût additionnel de dissociation.

Source : Fondé sur les formules du tableau 2.1.

Encadré 2.4. Principales hypothèses sur les paramètres retenus pour illustrer la comparaison

- **CTLP** : Des hypothèses plausibles sont faites sur la valeur des CTLP en pourcentage des transferts, à partir des estimations tirées de la littérature et des études de cas. Les CTLP unitaires utilisés sont ceux présentés dans la colonne centrale du tableau 2.2.

Tableau 2.2. Gamme plausible de CTLP en pourcentage des transferts par type de politique

Politique	Minimum	Valeur centrale	Maximum
SPM tarif simple	0.25	0.5	1
SPM autres mesures	0.44	10	12
Paielement non ciblé, couplé	1	3	7
Paielement non ciblé, découplé	1	3	7
Paielement ciblé, couplé	2.5	25	50
Paielement ciblé, découplé	5	50	110

Source : Hypothèses du Secrétariat fondées sur les tableaux annexes I.1.2 à I.1.19 et le tableau 1.3.

- **Pertes sèches** : Le tableau 2.3 contient des exemples de pertes sèches par unité de transfert et d'efficacité de transfert par rapport au revenu pour les mesures schématisées considérées. Les pertes sèches par unité de transfert associées au soutien des prix du marché et à un paiement à la production sont dérivées du modèle d'évaluation des politiques (MEP) de l'OCDE pour les cultures (OCDE, 2001c) pour différents types de politiques appliquées aux produits végétaux. Ces estimations concernent les ressources employées à la production des produits de base. Elles ne tiennent pas compte des externalités positives ou négatives autres que celles ciblées par la politique.

Tableau 2.3. Valeurs centrales plausibles des incidences économiques par mesure de soutien Gain ou perte par unité de transfert

Pour un résultat donné	Soutien des prix ¹	Paielement couplé, ciblé ou non (p. ex. paielement par tonne) ²	Paielement découplé, ciblé ou non (p. ex. paielement au revenu) ³
Contribuables	-0.56	-1.31	-1
Consommateurs	-0.44	0.31	0
Ménages agricoles			1
– Terre	0.26	0.27	
– Autres intrants produits par l'exploitation	0.14	0.15	
Secteurs d'amont	0.26	0.27	0
Pertes sèches	-0.34	-0.31	0
Taux d'efficacité de transfert en matière de revenu ⁴	0.27	0.285	1

Note: Ces chiffres sont illustratifs.

1. Tiré de la simulation d'une hausse de 5 % du soutien des prix du marché pour le blé dans l'Union européenne.
2. Tiré de la simulation d'une hausse de 5 % des paiements à la production pour le blé dans l'Union européenne.
3. En faisant l'hypothèse d'un découplage total.
4. En faisant l'hypothèse que les agriculteurs possèdent 50 % des terres qu'ils exploitent.

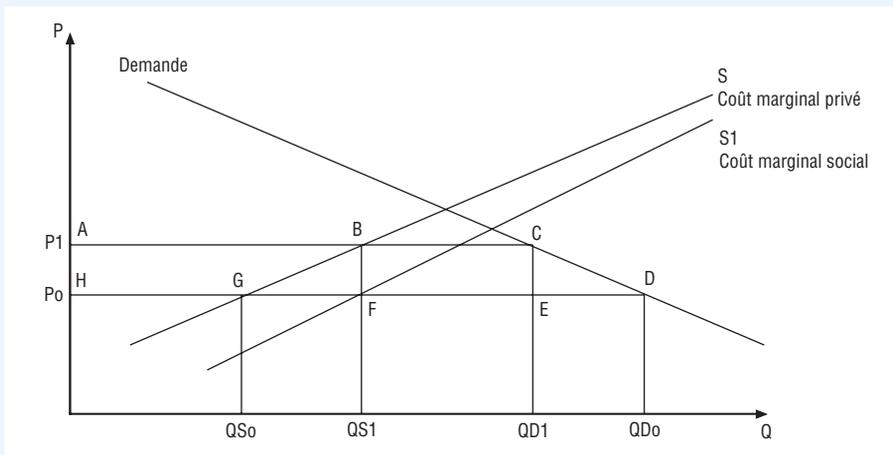
Source : OCDE (2001c), adapté du tableau A1.12.

Lorsqu'une politique couplée et ciblée est mise en place pour corriger une défaillance du marché pour la fourniture d'une externalité positive (en cas de jointure parfaite et lorsque la production disjointe est impossible), le prix à la production monte de P_0 à P_1 pour atteindre l'optimum social (Q_{S1} sur le graphique 2.3) et les pertes sèches sont nulles du

Encadré 2.4. Principales hypothèses sur les paramètres retenus pour illustrer la comparaison (suite)

côté de la production. Si un paiement à la production est employé, les pertes sèches sont également nulles du côté de la demande, mais en cas de soutien des prix du marché, elles persistent. En outre, si une politique à large portée est mise en œuvre, les transferts non intentionnels par manque de ciblage (c'est-à-dire ceux qui apportent une externalité positive là où elle n'est pas nécessaire) continuent à entraîner des pertes sèches du côté de la production, même si ces dernières sont moindres. Comme l'explique l'encadré 2.3, si la jointure est imparfaite et si la production disjointe est permise, les pertes sèches du côté de la production de politiques couplées, ciblées ou pas, sont attribuées à la production de base et continuent à être considérées.

Graphique 2.3. Illustration graphique du coût des ressources en cas de production jointe



- **Coûts supplémentaires de dissociation** : Il n'existe pas d'information sur la valeur de ces coûts. Par commodité, ils sont exprimés, dans les exemples illustrés, en proportion des transferts (X ou Y). Trois hypothèses alternatives sont présentées : 0, 20 ou 50 % des transferts.
- **Taux de ciblage** : L'estimation des gains provenant du ciblage demande des informations structurelles ou régionales. Dans un but pédagogique et illustratif, diverses hypothèses sont faites sur le degré de ciblage correspondant à la réalisation de l'objectif.

et ciblée atteint jusqu'à 1 250 (avec un taux de ciblage de 0.1) et 50 (avec un taux de ciblage de 0.9). De même, si le %CTLP du soutien des prix est de 50, l'option découplée et ciblée reste préférable tant que ses %CTLP sont inférieurs à 1 740 (avec un taux de ciblage de 0.1) et 104 (avec un taux de ciblage de 0.9). Cet exercice est répété pour des couples différents d'options de politique et les résultats sont présentés en détail dans les tableaux I.4.1 et I.4.2. L'impact de la variation du niveau des pertes sèches associées aux différentes options est également présenté.

De tels calculs pourraient être réalisés de manière systématique pour des politiques correspondant à des cas réels. Ils permettraient aux décideurs publics d'identifier les principaux arbitrages possibles. Par exemple, des pouvoirs publics ayant à choisir entre un paiement à la production et un paiement régional à l'hectare, disposant d'informations suffisantes pour estimer le taux de ciblage et le niveau relatif des CTLP, et supposant que les pertes sèches associées au paiement régional sont inférieures, serait capable de choisir la politique la moins coûteuse sur des bases concrètes.

2.4. Application à des politiques aux objectifs multiples

Dans le contexte de la multifonctionnalité, la question des CTLP a été soulevée en termes du choix entre une politique à objectifs multiples qui soutient la production de produits de base afin d'obtenir des produits autres, et plusieurs politiques qui traiteraient individuellement chaque produit autre que de base. Dans l'analyse comparative présentée ci-dessus, on compare les politiques deux par deux. Des tableaux similaires pourraient également être développés pour comparer les coûts combinés de plusieurs politiques individuelles au coût d'une politique à objectifs multiples.

Une politique à large portée ayant deux objectifs peut être comparée à deux politiques ciblées visant chacune l'un des objectifs. Par exemple, le soutien au bétail sur pâture pourrait apporter une aménité en terme de paysage et de l'emploi agricole. Ce type de soutien couplé peut être comparé à un paiement à l'hectare régional pour maintenir un paysage ouvert sans obligation de produire, combiné à des mesures de promotion de l'emploi dans le secteur du tourisme. Supposons que la politique à large portée entraîne des pertes sèches de 0.34 par unité de transfert et que les autres externalités positives et négatives qu'elle génère se compensent. Elle transfère X_0 . Si des CTLP de ct_0 sont attribués au premier objectif, les CTLP du deuxième objectif sont nuls. La première politique ciblée transfère X_1 (y compris le coût additionnel de dissociation K_1) et ses CTLP unitaires sont de ct_1 , tandis que la deuxième politique ciblée transfère X_2 (y compris le coût additionnel de dissociation K_2) avec des CTLP unitaires de ct_2 . Les deux politiques ciblées sont découplées des produits de base et n'entraînent aucune perte sèche. Dans ce contexte, la somme des transferts des deux politiques ciblées ($X_1 + X_2$) doit être inférieure ou égale aux transferts de la politique à large portée (X_0) pour que les politiques ciblées soient intéressantes. Les deux politiques ciblées (1 et 2) sont préférables à une politique à large portée si :

$$PS_1 + PS_2 + K_1 + K_2 + CTLP_1 + CTLP_2 + X_1 + X_2 < PSo + Ko + CTLPo + Xo$$

avec

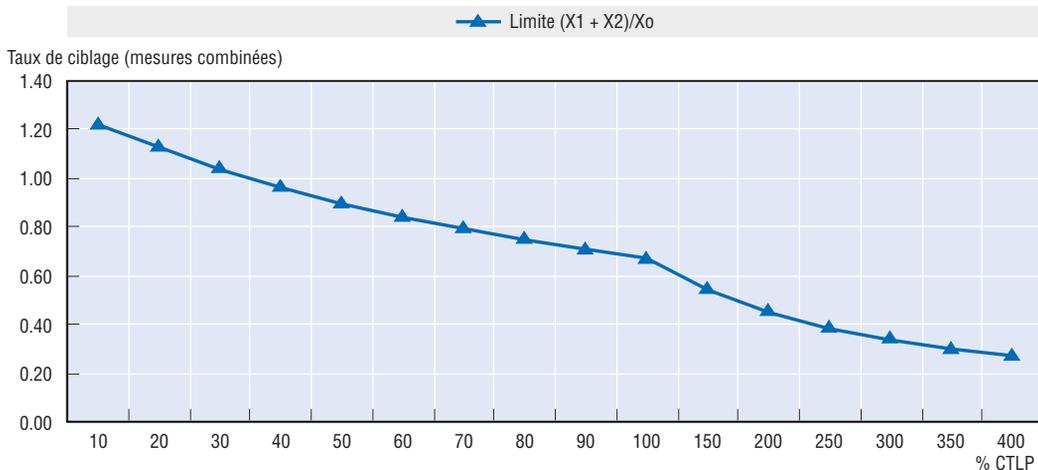
$$X_1 + X_2 < Xo.$$

De nombreuses combinaisons de taux de ciblage et de CTLP unitaires existent. Pour illustrer l'arbitrage entre ciblage et CTLP, le tableau I.4.3 présente diverses combinaisons de ces paramètres et compare le total des transferts, des pertes sèches et des CTLP des deux alternatives. Il montre que tant que les CTLP unitaires des deux politiques ciblées restent de l'ordre de 20-30 %, ce qui est peut être le cas selon les estimations rapportées dans la littérature, elles sont préférables quels que soient les taux de ciblage, tant que la somme des transferts des politiques ciblées est inférieure aux transferts de la politique à large portée. En outre, lorsque les économies permises par le ciblage dépassent 25 % [$(X_1 + X_2)/X_0 < 75\%$], la combinaison des politiques ciblées est vraisemblablement l'option la moins coûteuse, même si les CTLP représentent une grande part des transferts (jusqu'à 50 %). Cependant, lorsque les CTLP des deux mesures ciblées sont relativement élevés (par

exemple supérieurs à 50 %), une politique à large portée dont les CTLP sont faibles pourrait être préférée si le taux de ciblage est élevé. Le graphique 2.4 montre le taux minimum de ciblage permettant aux options ciblées d'avoir un moindre coût, en fonction des CTLP unitaires des deux politiques ciblées (supposés égaux).

Graphique 2.4. Défaillance du marché : arbitrage entre taux de ciblage et CTLP unitaires sur la base de diverses combinaisons hypothétiques des paramètres clés

Taux minimal $(X1 + X2)/X0$ pour que l'option ciblée ait le moindre coût (à titre purement illustratif)



Dans le cas d'une politique à objectif multiple, il convient de prendre en compte des facteurs additionnels. Premièrement, le résultat attendu d'une politique à large portée liée à la production et celui d'une politique ciblée ne seront semblables que s'il existe une jointure parfaite entre le produit de base et tous les produits autres. Il est cependant probable qu'une politique à large portée aura davantage d'incidence sur les autres externalités positives et négatives qu'une mesure ciblée. Deuxièmement, il est probable que la somme des CTLP des politiques mise en œuvre à l'aide du même réseau d'acheminement et avec la même base de données sont inférieurs aux CTLP individuels de chaque politique, mise en œuvre isolément. Troisièmement, les coûts de suivi et d'évaluation d'une politique à objectif multiple seront supérieurs à ceux d'une politique à objectif unique car plusieurs résultats devront être évalués, mais ils ne seront pas nécessairement plus élevés que lorsque plusieurs instruments sont utilisés pour obtenir plusieurs objectifs. Enfin, il est probablement très coûteux d'évaluer l'existence de la jointure et son degré. Une difficulté supplémentaire est que la présence d'externalités positives et négatives modifie la solution optimale et le montant des pertes sèches par unité de transfert. En conséquence, la variation des pertes sèches lorsqu'on passe d'une politique couplée à une politique découplée est encore plus difficile à estimer car il faut évaluer les prix virtuels des externalités positives et négatives.

2.5. Application à des politiques dont l'objectif est lié au revenu

Dans cette section, on considère des politiques mises en place pour permettre à tous les agriculteurs d'obtenir un niveau de revenu minimum donné. La même gamme d'interventions est comparée à l'aide de méthodes similaires à celle développée dans la section sur la correction des défaillances du marché, à une exception d'importance près.

Lorsqu'une politique couplée (c'est-à-dire une intervention qui stimule la production) est appliquée pour augmenter le revenu, il se produit des déperditions importantes vers d'autres acteurs qui peuvent être des fournisseurs d'intrants ou des propriétaires fonciers non exploitants. Il s'ensuit que le transfert nécessaire à la réalisation de l'objectif (par exemple sous la forme de prix plus élevés payés par les consommateurs) sera supérieur au bénéfice reçu par l'agriculteur sous forme de hausse de revenu net. Il convient donc d'ajouter une autre catégorie de transferts non intentionnels (ceux qui sortent du secteur) lorsqu'on compare des politiques couplées à des politiques découplées ayant toutes l'objectif d'augmenter le revenu des agriculteurs. On trouve qu'en général par exemple, il faut 4 dollars de soutien des prix du marché pour que le revenu agricole net augmente d'environ 1 dollar (OCDE, 2001c, 2003b). Dans les comparaisons qui suivent, la conséquence est que pour que les agriculteurs obtiennent une hausse de revenu de X par le biais de mesures de soutien des prix, le transfert initial pourrait devoir être 4 fois supérieur. Ce concept d'efficacité de transferts du revenu est expliqué plus formellement à l'encadré 2.5.

Les estimations de l'efficacité de transfert, par unité de transfert, pour diverses politiques sont tirés de travaux de l'OCDE (OCDE, 2001c) et présentées au tableau 2.3 de l'encadré 2.4. L'efficacité de transfert en matière de revenu du soutien des prix du marché

Encadré 2.5. Les concepts relatifs à l'efficacité de transfert du revenu

- **Efficacité de transfert du revenu** : Elle mesure l'efficacité d'une politique à transférer du revenu aux agriculteurs (OCDE, 2003b). Lorsqu'une politique est couplée à la production des produits de base (c'est-à-dire qu'elle a une incidence sur cette production), les producteurs achètent ou louent un supplément d'intrants variables et de terres pour augmenter la production. En conséquence, une partie des transferts de la politique est transmise à des fournisseurs d'intrants et des propriétaires fonciers non exploitants.
- **Le taux d'efficacité de transfert du revenu** mesure la part des transferts aux producteurs aboutissant à un gain de revenu. Si un dollar de transfert aux producteurs aboutit à une hausse de revenu de 25 cents, l'efficacité de transfert du revenu est d'un quart. Plus la politique est couplée, plus son effet sur la production est élevé, plus des terres et autres intrants supplémentaires sont employés et des pertes sèches enregistrées, plus les déperditions vers des bénéficiaires non visés sont importantes et donc, plus le taux d'efficacité de transfert du revenu est faible.
- Les transferts utilisés pour obtenir les intrants et la terre (de propriétaires non exploitants) supplémentaires sont des **transferts non intentionnels** lorsque l'objectif de la politique est de transférer du revenu aux agriculteurs car ils ne participent pas à l'obtention du résultat. Ils sortent du secteur agricole et sont transmis à des fournisseurs d'intrants et des propriétaires fonciers non exploitants, qui ne sont pas ciblés par l'objectif (bénéficiaires non visés). Ainsi, lorsque l'objectif d'une politique consiste à transférer du revenu aux agriculteurs, ces transferts doivent être pris en compte en sus des coûts des ressources et des transferts non intentionnels au sein du secteur agricole déjà mentionnés. Lorsque l'objectif de la politique n'est pas de transférer du revenu aux agriculteurs mais d'obtenir des produits autres que de base, le fait qu'une partie du transfert s'échappe du secteur agricole n'est pas un problème s'il est utilisé pour produire le résultat attendu. L'efficacité de transfert en matière de revenu n'est donc considérée que dans les exemples concernant le soutien du revenu.

est estimée à 27 % ce qui signifie que 27 % des transferts résultent en une hausse net du revenu agricole ($X = 0.27 * T$, la rémunération du travail et de la terre) et que pratiquement les trois quarts aboutissent en dehors du secteur car ils bénéficient aux propriétaires fonciers non exploitants ($pne = 13\%$), aux fournisseurs d'intrants ($fi = 26\%$) ou sont dissipés du fait des distorsions dans l'allocation des ressources ($ps = 34\%$). Sous forme d'équation :

$$T = PS + PNE + FI + X \text{ ou}$$

$$T = ps * T + pne * T + fi * T + X$$

$$\text{Il s'ensuit que } X = T * (1 - ps - pne - fi) \text{ et } T = X / (1 - ps - pne - fi)$$

Si $ps = 0.34$, $pne = 0.13$ et $fi = 0.26$ comme dans le cas du soutien des prix, alors

$$T = X / (1 - 0.34 - 0.13 - 0.26) = X / 0.27$$

Ceci signifie que pour que les producteurs reçoivent un transfert X , le transfert initial opéré par le biais d'un paiement couplé devra être de $T = X/0.27$. L'efficacité de transfert d'un paiement découplé non lié au foncier est de 100 %.

L'estimation des transferts totaux initiaux par type de mesure est présentée au tableau 2.5. Le tableau 2.6 compare ensuite les transferts non intentionnels, les pertes sèches et les CTLP totaux des différentes mesures considérées.

Tableau 2.5. Estimation du transfert total nécessaire pour augmenter le revenu de Y selon les hypothèses prises pour des paramètres clés

À titre purement illustratif

Pour un résultat donné (par exemple un niveau de revenu minimum)	Soutien des prix	Paiement non ciblé couplé (p. ex. paiement lié à la production)	Paiement non ciblé découplé ¹ (p. ex. paiement au titre des droits historiques)	Paiement ciblé couplé (p. ex. paiement lié à la production avec limites)	Paiement ciblé découplé (p. ex. paiement ciblé sur le revenu)
Politique i	1	2	3	4	5
Revenu transféré aux agriculteurs Xi	$X = 0.27 * T1$	$X = 0.285 * T2$	$X = T3$	$Y = 0.285 * T4$	$Y = T5$
Pertes sèches Psi	$0.34 * T1$	$0.31 * T2$	0	$0.31 * T4$	0
Transferts non intentionnels dus aux déperditions vers les propriétaires non exploitants et les industries d'amont Wi	$(1 - 0.27 - 0.34) * T1$	$(1 - 0.285 - 0.31) * T2$	0	$(1 - 0.285 - 0.31) * T4$	0
Transferts initiaux Ti	$T1 = X/0.27$	$T2 = X/0.285$	$T3 = X$	$T4 = Y/0.285$	$T5 = Y$

X = transferts d'une politique non ciblée; Y = transferts d'une politique ciblée; Z = transferts à des bénéficiaires non visés par manque de ciblage; W = transferts à des bénéficiaires non visés par inefficacité de transfert.

1. $X = r * T$ implique que $T = X/r$, « r » étant le taux d'efficacité de transfert. T est aussi égal à $Y + Z + W + PS$.

Source : Secrétariat de l'OCDE.

Le graphique 2.5 illustre la différence entre les coûts totaux des différentes options de politique. Toutes les options découplées se montrent moins coûteuses que les instruments couplés du fait de l'importance des déperditions et des pertes sèches associées à ce type de politique. Une politique découplée et ciblée se révèle la moins coûteuse mais même une mesure découplée et non ciblée est nettement moins coûteuse que n'importe quelle option couplée.

Jusqu'à présent, les comparaisons ont été plutôt stylisées. L'encadré 2.6 présente une série de calculs pour lesquels le taux de ciblage a été obtenu à l'aide de données

Tableau 2.6. **Soutien du revenu : comparaison des coûts par type de politique selon les hypothèses prises pour des paramètres clés**

À titre purement illustratif

Pour un résultat donné (p. ex. un niveau de revenu minimum)	Soutien des prix	Paiement non ciblé couplé (p. ex. paiement lié à la production)	Paiement non ciblé découplé ¹ (p. ex. paiement au titre des droits historiques)	Paiement ciblé couplé (p. ex. paiement lié à la production avec limites)	Paiement ciblé découplé (p. ex. paiement ciblé sur le revenu)
Politique i	1	2	3	4	5
Transferts Ti	X/0.27	X/0.285	X	Y/0.285	Y
Transferts non intentionnels					
– au sein du secteur (par manque de ciblage) Zi	Z	Z	Z	0	0
– déperditions vers d'autres secteurs (pertes d'efficacité de transfert) Wi	0.39 * X/0.27	0.405 * X/0.285	0	0.405 * Y/0.285	0
Pertes sèches totales PSi	0.34 * X/0.27	0.31 * X/0.285	0	0.31 * Y/0.285	0
CTLP totaux CTLPi	ct1 * X/0.27	ct2 * X/0.285	ct3 * X	ct4 * Y/0.285	ct5 * Y

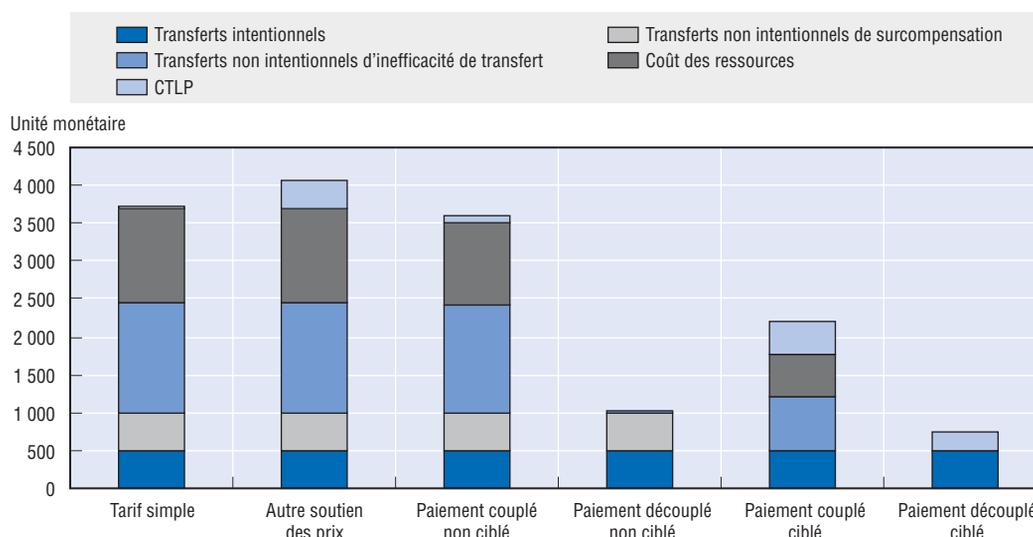
Y = transferts d'une politique ciblée; Z = transferts à des bénéficiaires non visés par manque de ciblage; W = transferts à des bénéficiaires non visés par inefficacité de transfert. T = Y + Z + W + PS.

1. Pertes sèches et taux d'efficacité de transfert du tableau 2.3.

Source : Secrétariat de l'OCDE.

Graphique 2.5. **Soutien du revenu : comparaison des coûts totaux par type de politique : illustration avec un taux de ciblage de 0.5 selon les hypothèses prises pour des paramètres clés**

À titre purement illustratif



Source : Calculs du secrétariat fondés sur les formules du tableau 2.6, les CTLP de la colonne centrale du tableau 2.2 et les pertes sèches et taux d'efficacité de transfert du tableau 2.3.

structurelles réelles sur le revenu. Le même exercice pourrait être réalisé pour des politiques ayant d'autres objectifs. Par exemple, dans le cas d'un paiement à l'hectare pour l'entretien d'un paysage cultivé, le taux de ciblage correspondrait à la part de la superficie agricole totale sur laquelle on désire préserver la valeur d'un paysage particulier et où, pour ce faire, une intervention gouvernementale est nécessaire.

Encadré 2.6. Exemple numérique de ciblage du revenu

Le soutien du revenu est un objectif répandu dans les pays de l'OCDE mais l'essentiel de l'aide est acheminé par des méthodes liées à la production et va aux grosses exploitations, qui sont souvent les plus riches (OCDE, 2003b). Par rapport à son coût, ce type de soutien est donc très inéquitable et inefficace à fournir un filet de sécurité aux ménages à faible revenu. Des paiements ciblés sur les ménages à faibles revenus et déclenchés par la chute des revenus en dessous d'un certain seuil seraient plus efficaces^{1, 2}. Un programme ciblé permettrait de faire des économies car seuls ceux dont le revenu est inférieur au niveau défini dans les objectifs recevraient du soutien. Il améliorerait aussi la répartition du revenu et l'équité. À partir d'informations structurelles, le montant de transferts ciblés qui amènerait les bas revenus au niveau objectif peut être estimé. Ce montant peut ensuite être comparé au montant des transferts qui parviendrait au même résultat pour les plus bas revenus, au moyen de soutien des prix du marché. Le rapport entre ces deux estimations est le taux de ciblage.

Des données sur le soutien, le revenu agricole et le revenu des ménages agricoles, en moyenne par exploitation ou par ménage, pour des quartiles basés sur la valeur des ventes sont utilisées pour cet exercice³. On a estimé dans le tableau 2.7 le montant de transferts supplémentaires permettant d'amener la moyenne du revenu des ménages de chaque

Tableau 2.7. Estimation du soutien supplémentaire permettant d'obtenir la parité de revenu à l'aide de quartiles basés sur le chiffre d'affaire brut

Quartiles (Qi)	1	2	3	4	Toutes exploitations	Total Sum (Qi * Ni)
	Moyenne par exploitation (milliers de wons)					Milliards de wons
Nombre d'exploitation (Ni)	300 553	300 553	300 553	300 553	1 202 212	
Production totale	9 859	14 913	21 211	32 519	19 710	
Paiements directs	177	185	193	260	197	245
SPM	6 992	10 658	15 045	22 679	13 940	16 643
Revenu agricole	1 099	5 146	8 353	14 934	8 048	8 876
Revenu des ménages agricoles (FHli)	5 021	13 508	20 921	38 542	20 223	23 441
Soutien supplémentaire pour obtenir la parité avec les ménages urbains (UHI = 28 643 000 wons en 2000)						
Soutien ciblé (UHI-FHli)	23 622	15 135	7 722	n.d.	11 620	13 969
SPM avec la répartition actuelle ¹	23 622	36 007	50 828	76 619	46 769	56 226
Transferts non intentionnels						42 257

n.d. : non disponible.

1. SPM supplémentaire du quartile Qi = SPM actuel de Qi * SPM supplémentaire de Q1/SPM actuel de Q1 (moyenne par exploitation).

Source : Données structurelles de l'OCDE pour la Corée en 2000.

quartile au niveau du revenu des ménages urbains, premièrement à l'aide d'une mesure ciblée qui ne compense que les groupes de ménages agricoles situés en dessous de l'objectif, deuxièmement à l'aide d'une mesure de soutien des prix du marché qui amènerait le quartile le plus pauvre à la parité avec les ménages urbains et qui serait

1. USDA (2000), par exemple, compare le coût de programmes alternatifs de filet de sécurité ciblés sur des critères de revenus agricoles tombant en dessous d'un certain seuil au coût des programmes actuels. Il constate que, même lorsque le coût total des programmes alternatifs est plus élevé, la répartition des paiements est nettement différente car ils bénéficient aux ménages démunis.
2. Ils pourraient être spécifiques à l'agriculture ou gérés via le système général du filet de sécurité, auquel cas les CTLP marginaux seraient plus faibles.
3. Les données coréennes pour 2000 sont utilisées à titre purement illustratif pour comparer des politiques dont l'objectif est d'amener les ménages agricoles à parité de revenu avec les autres ménages. Le choix des données est arbitraire et ne reflète pas un objectif déclaré des pouvoirs publics coréens.

Encadré 2.6. Exemple numérique de ciblage du revenu (suite)

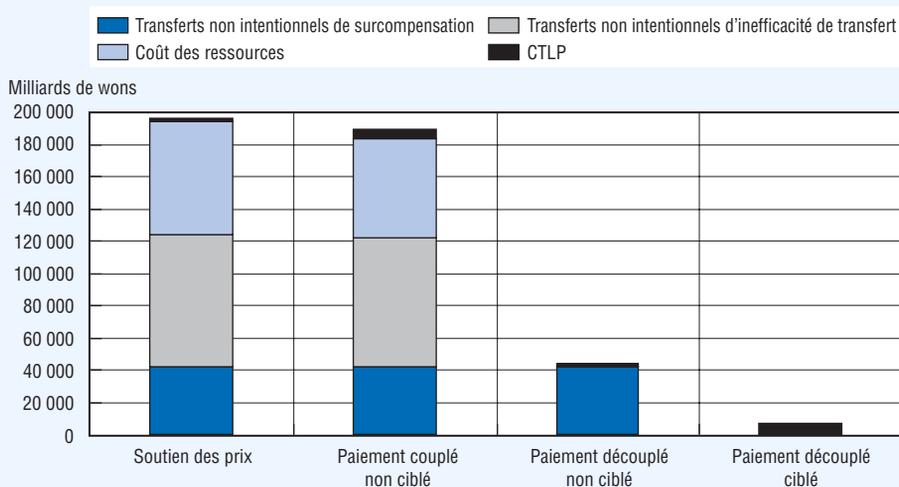
distribuée comme le soutien des prix du marché actuel. Le quartile le plus riche, qui dans le premier cas n'aurait besoin d'aucun transfert supplémentaire recevrait plus de 40 % de l'ensemble des transferts dans le second cas. De plus, les transferts seraient quatre fois plus élevés que dans le cas d'une mesure ciblée. Dans cet exemple illustratif, le taux de ciblage d'une mesure qui cible précisément le groupe des ménages à faibles revenus est donc de 25 %. Les coûts totaux sont présentés au tableau 2.8 et au graphique 2.6.

Tableau 2.8. Comparaison de politiques de revenu

Pour un résultat donné (p. ex. un niveau minimum de revenu)	Soutien des prix	Paiement couplé non ciblé	Paiement découplé non ciblé	Paiement couplé ciblé	Paiement découplé ciblé	Politique sans transfert
Transferts	208 245	197 284	56 226	49 015	13 969	0
Transferts non intentionnels	123 472	122 157	42 257	19 851	0	0
– à l'intérieur du secteur (par manque de ciblage)	42 257	42 257	42 257	0	0	0
– dues à l'inefficacité de transfert	81 215	79 900	0	19 851	0	0
Pertes sèches	70 803	61 158	0	15 195	0	0
CTLP	2 082	5 919	1 687	12 254	6 985	0

Source : Formules du tableau 2.6 et paramètres des tableaux 2.2, 2.3 et 2.7.

Graphique 2.6. Comparaison des coûts totaux par type de politique : illustration graphique d'une politique de revenu



Source : Tableau 2.8.

Notes

1. En pratique, on se réfère en général implicitement au critère de compensation de Kaldor. Pour simplifier, il établit qu'un changement de politique est à recommander s'il est possible en théorie que les gagnants compensent les perdants. Dans le cas de petites interventions gouvernementales qui n'affectent pas les prix relatifs, un corollaire pratique est que le changement de politique augmente le bien-être si le revenu national augmente (Varian, 1992).
2. Par souci de simplification, aucune tentative d'évaluation des résultats n'est faite dans cette analyse qui compare des politiques ayant le même résultat. On considère les transferts à cause du contexte qui est celui d'une réforme des politiques sous contrainte budgétaire. Les transferts ne sont en aucun cas considérés comme une mesure des résultats. Ils sont un moyen d'obtenir le résultat attendu. Dans le cas de politiques de revenu, le niveau de soutien peut être supérieur à la hausse du revenu agricole du fait de l'inefficacité de transfert. Le niveau des transferts est également différent de la valeur des produits autres que de base et des externalités négatives en l'absence de marché sur lesquels ils pourraient s'égaliser. Même lorsque la politique est ciblée et adéquate, le transfert n'est en général pas calculé comme la valeur du résultat mais comme le coût de l'obtention du résultat attendu.
3. En évaluant les différents coûts d'une politique, il faut prendre garde à éviter de compter deux fois les pertes sèches.
4. Cf. chapitre 6, OCDE (2003a).
5. While in conventional cost-benefit analysis, all welfare gains and losses are given the same weight, it is possible to use different weights to take account of distributional issues. For example, losses to poor households could be given a higher weight than losses to rich households to reflect equity concerns. The problem is to find the appropriate weights, as discussed in Chapter 15 of OECD (2006a).
6. Une approche de modélisation développée dans le cadre du projet « cause et effets » mené sous les auspices du Groupe de travail conjoint sur l'agriculture et l'environnement utilise une fonction de maximisation du bien-être pour analyser des choix de politique appliqués au cas des mesures agro-environnementales. La structure du modèle est décrite dans Lankoski et Ollikainen (2003).
7. Ceci signifie que le produit autre que de base peut être fourni indépendamment du produit de base.
8. Les pertes sèches varient le long de la courbe d'offre mais la perte sèche unitaire considérée ici est un coût moyen sur un intervalle donné d'équivalents-prix.
9. En cas de mesures liées à la terre, ils pourraient être exprimés par hectare couvert avec le même raisonnement.

PARTIE I
Chapitre 3

Résumé et conclusions

Cette étude envisage, dans le contexte de la réforme des politiques, le rôle des coûts de transaction liés aux politiques (CTLP) dans la définition de l'option la plus efficace par rapport aux objectifs de politique. Longtemps négligés dans la conception et l'analyse des politiques agricoles, les CTLP suscitent désormais un intérêt grandissant avec le développement de politiques plus ciblées.

Les CTLP sont définis comme tous les coûts résultant des interactions au sein des agences publiques et des organisations privées, et entre celles-ci et les participants au programme à toutes les étapes de la mise en œuvre des politiques, partant de la collection initiale de l'information et de la conception de la politique, la sélection des agriculteurs éligibles, le versement des transferts, les étapes de suivi et de contrôle, pour finir avec l'évaluation finale des réalisations de la politique par rapport aux objectifs. Dans le cas des paiements budgétaires, les coûts de mise en œuvre sont souvent définis étroitement comme les coûts résultant de la distribution des paiements et de la vérification des conditions d'éligibilité des bénéficiaires et de leur respect des exigences requises. Des questions se posent sur les types de coûts pouvant être considérés comme des CTLP. L'assistance technique, par exemple, est parfois exclue des CTLP et considérée comme une réalisation.

Les caractéristiques de la politique, notamment la précision et la clarté de ses objectifs, ou bien la nature des exigences requises, peuvent influencer sur les CTLP. Il est donc possible de modifier la conception de la politique afin de les réduire. Pour une politique donnée, les CTLP dépendent aussi de la structure administrative et de l'environnement réglementaire, de facteurs structurels comme le nombre d'exploitations, leur taille et leur diversité, et de l'accès à l'information et la coordination. Mieux connaître les facteurs qui influencent les CTLP permettrait d'estimer plus facilement les CTLP de politiques futures et donc de concevoir de meilleures politiques.

Toute chose égale par ailleurs, il sera toujours avantageux d'essayer de réduire les CTLP, à la fois pour mieux utiliser les fonds publics et pour minimiser l'une des composantes des coûts et avantages globaux d'un programme donné. Cependant, les CTLP sont inhérents à la mise en place de tout programme public et ne sont pas une perte en soi. Certains, comme par exemple l'amélioration des capacités et l'aide technique, peuvent même être considérés comme des investissements avantageux. Aucune politique publique ne peut être mise en place sans générer de CTLP. Il est toutefois souvent possible de les réduire tout en maintenant le même niveau d'avantages. Les moyens de réduire les CTLP comprennent le partage de l'expérience, l'intégration des politiques et des réseaux administratifs, la réduction du nombre d'agences, l'intégration des systèmes d'information publics et privés, la contractualisation de certaines tâches par appel d'offre et le recours aux technologies de l'information. Il est également admis que rendre les CTLP transparents et suivre leur évolution permet de les réduire. Enfin, les CTLP d'une politique donnée semblent diminuer avec le temps à mesure que l'expérience s'accumule.

Il est généralement reconnu que les CTLP doivent être pris en compte, au même titre que d'autres coûts et avantages, dans la conception de politiques, conjointement à tous les autres coûts et avantages, et qu'ils doivent être examinés à un stade précoce de la conception de la politique car ils peuvent modifier les caractéristiques de la solution optimale. La prise en compte des CTLP permettra d'ajuster les paramètres qui contribuent à leur réduction. Elle pourra également aider à identifier les programmes qui sont devenus obsolètes car leurs coûts dépassent leurs avantages.

Bien que l'importance des CTLP soit admise, il n'existe pas d'exemple de leur prise en compte formelle, en parallèle aux autres coûts et avantages, pour influencer le choix de politique entre des catégories générales de politiques. Peu de tentatives ont été faites pour les estimer et leur mesure, généralement effectuée après coût, est de fiabilité variable. Pour obtenir des estimations plus cohérentes et fiables, qui pourraient être utilisées pour comparer des politiques, des procédures plus systématiques et précises devraient être employées pour mesurer les CTLP et évaluer les politiques.

Le rôle des CTLP dans les choix de politique doit être examiné avec soin. Les CTLP ne sont qu'une composante de l'équation coûts-avantages complète. Pour comparer des politiques, il faut que tous les coûts et les avantages soient pris en compte, y compris le coût des ressources (pertes sèches, coûts supplémentaires de dissociation, c'est-à-dire le coût additionnel nécessaire à la production d'un produit autre que de base isolément d'un produit de base – qui s'ajoute aux transferts accordés aux producteurs pour le produire de façon conjointe – et CTLP), les résultats attendus et les autres externalités positives et négatives. Dans le contexte d'une réforme sectorielle des politiques où les pouvoirs publics veulent poursuivre des objectifs à moindre coût financier, les transferts associés à la politique devraient également être pris en compte, en particulier les transferts non intentionnels. Les CTLP ne peuvent donc pas déterminer seuls les choix de politique. Il n'a pas pu être trouvé dans la littérature d'exemple de comparaison coûts-avantages complète du type décrit ici. Lorsque les CTLP sont comparés, c'est souvent en termes unitaires, par exemple en pourcentage des transferts et les CTLP totaux ne sont pas pris en compte.

Il va bien au-delà de l'objectif de cette étude de mener une analyse coûts-avantages complète. L'analyse comparative présentée dans le chapitre I est schématique et purement illustrative. Elle se concentre sur certains coûts économiques, en supposant par soucis de simplification que toutes les politiques comparées ont le même résultat attendu. Les transferts associés aux politiques ainsi que le coût des ressources (CTLP compris) sont considérés comme des éléments importants du choix de politique car on se place dans un contexte de réforme des politiques dans lequel les pouvoirs publics veulent atteindre leurs objectifs de politique sous contrainte budgétaire. Il est donc important de considérer ce que la société est prête à payer pour obtenir des résultats spécifiques. Les composantes du bien-être relèvent de l'efficacité économique tandis que les transferts concernent la répartition. Les décideurs de l'action publique pourraient vouloir considérer ces aspects séparément. Dans certains cas, cependant, le choix sera indéterminé. Les décideurs pourraient alors préférer accorder des pondérations différentes aux deux types de coûts afin de traduire des préoccupations liées à l'équité, la faisabilité et à d'autres questions sociales, modifiant ainsi le choix de politique. Dans cette étude, on attribue un poids égal à un à toutes les composantes et les différentes options de politique sont comparées sur la base de la somme de leurs coûts des ressources (CTLP compris) et de leurs transferts.

Des hypothèses sont faites sur les paramètres et en particulier la valeur unitaire des CTLP. La valeur médiane des CTLP unitaires est déduite des estimations trouvées dans la littérature et dans les études de cas. Ces estimations concernent souvent les coûts de mise en œuvre tandis que les coûts encourus par les agriculteurs, et les coûts d'information et d'évaluation, sont négligés. Les coûts encourus par les agriculteurs seront probablement plus élevés pour des paiements conditionnels que pour du soutien des prix du marché. Les coûts d'identification de la cible sont attribués aux politiques ciblées. Cependant, dans le cas de politiques à large portée aux objectifs multiples, le coût d'identification de la cible (et le degré jointure éventuelle) n'est pas pris en compte alors qu'il devrait l'être. Dans les deux cas, les coûts d'évaluation des résultats (par exemple la préservation de la biodiversité par la remise en état des habitats naturels) devraient être pris en compte. Les efforts dans ce sens ont récemment augmenté. La préservation de la biodiversité, par exemple, peut être un objectif déclaré d'une politique à large portée mais les résultats en matière de biodiversité ne sont pas nécessairement évalués. Dans le cas d'une politique à objectif multiple, l'évaluation devrait être menée pour toutes les réalisations dont l'obtention doit être vérifiée. Une hypothèse supplémentaire concernant les CTLP est que les CTLP unitaires sont fixes, quel que soit le montant du transfert.

L'hypothèse prise ici que toutes les options ont les mêmes résultats est très schématique. En réalité, des politiques à large portée vont générer des biens positifs à un niveau inférieur ou supérieur à la demande et peuvent entraîner une surindemnisation ou une sousindemnisation. La valeur des autres externalités positives et négatives pourrait aussi changer. Il est donc probable qu'elles ne permettent pas d'atteindre des résultats spécifiques en l'absence de conditionnalité supplémentaire qui aurait pour effet d'accroître les CTLP tout comme les avantages attendus. Dans la réalité, il faudrait s'efforcer d'évaluer les résultats et les changements dans la valeur des externalités positives et négatives des options de politique alternatives.

Toute chose égale par ailleurs, pour un résultat donné, l'arbitrage est clairement entre le taux de ciblage (c'est-à-dire les transferts vers des bénéficiaires visés divisés par les transferts intentionnels et non intentionnels) et les CTLP. Tous les exemples hypothétiques exposés dans le chapitre 2 montrent que la réduction potentielle du montant des transferts permise par le ciblage est un critère crucial du choix de politique. Bien que les CTLP en pourcentage des transferts puissent être plus élevés pour des paiements ciblés que pour des mesures non ciblées, les CTLP totaux ne sont pas nécessairement plus grands. Les paramètres utilisés dans les exemples hypothétiques développés dans cette étude nous aident à poser quelques limites, même s'ils ne sont pas de nature empirique au sens strict. Ils indiquent que le ciblage, que la politique soit découplée ou non, est l'option la moins coûteuse sous toute une gamme d'hypothèses sur les valeurs des paramètres clés, en particulier lorsque le taux de ciblage est faible. Il se peut toutefois que cette gamme ne reflète pas l'importante diversité et complexité des situations rencontrées dans les pays de l'OCDE, et donc l'étendue des valeurs des paramètres réels. On pourrait envisager des cas où le coût d'une option ciblée, employée pour viser un objectif de politique, n'est pas le plus faible, car les CTLP et/ou le taux de ciblage sont élevés. Il pourrait également se trouver des cas où le coût total du recours à une politique découplée pour poursuivre un objectif de politique n'est pas inférieur à celui d'une mesure couplée du fait de l'importance des CTLP et/ou des coûts supplémentaires de dissociation. Il convient en outre, lorsqu'on interprète les résultats, de garder à l'esprit les hypothèses prises pour simplifier la comparaison.

Une politique dé耦plée et non ciblée dont les CTLP représentent 1 % des transferts ne sera par exemple moins coûteuse qu'une politique dé耦plée et ciblée qui demande la moitié des transferts que si les CTLP de la politique ciblée sont supérieurs à 100 % des transferts. C'est une valeur qui est rarement trouvée dans la littérature, en particulier pour les coûts en vitesse de croisière. Mais si le ciblage ne réduit les transferts que de 10 %, les CTLP de la mesure dé耦plée et ciblée devront être inférieurs à 12 % de la valeur des transferts pour qu'elle soit préférée à une politique dé耦plée à large portée dont les CTLP seraient équivalents à 1 % des transferts. Comparée à une politique couplée à large portée dont les CTLP représentent 1 % des transferts, la politique dé耦plée et ciblée ne serait préférable que si ses CTLP sont inférieurs à 50 % des transferts (hypothèse centrale sur les pertes sèches). En d'autres termes, la politique couplée à large portée dont les CTLP représentent 1 % des transferts aurait des coûts totaux inférieurs à ceux de la politique dé耦plée et ciblée tant que la réduction des transferts permise par le ciblage ne dépasse pas 10 % et si les CTLP de la politique ciblée représentent plus de 50 % de la valeur de ses transferts. En cas de politique liée au revenu, la prise en compte de l'efficacité de transfert dans la comparaison renforce les avantages du ciblage car les déperditions des politiques non ciblées sont particulièrement élevées et elle confirme les avantages du dé耦plage. En cas de politique visant à corriger les défaillances du marché en présence de jointure, les arbitrages entre les gains du dé耦plage et les éventuels coûts additionnels de dissociation doivent également être considérés. Cela signifie également que l'arbitrage tient compte des transferts dont le producteurs a besoin en case de production jointe du bien public d'une part, et d'autre part, de l'ensemble des coûts de la production disjointe du bien public.

À moins que le problème qui appelle l'intervention publique ne soit général et la structure des exploitations homogène, les conditions dans lesquelles les CTLP pourraient être suffisamment élevés pour compenser les coûts de politiques entraînant distorsions et surindemnisation sont vraiment particulières. Il faut cependant veiller à faire en sorte qu'ils ne le soient pas. Moins le problème est général (plus il est local), plus le gain à retirer du ciblage est important. À l'inverse, les gains apportés par le ciblage peuvent être limités si la jointure est forte, le résultat recherché de large portée (dans la mesure où il couvre toute la production ou toute la superficie) et les coûts du ciblage élevés. L'option optimale va donc dépendre de la nature des objectifs et des caractéristiques des systèmes de production agricoles. Il est plus fréquemment possible qu'entre deux options de politiques de même nature, les détails des paramètres de mise en œuvre modifient la hiérarchie. Quoi qu'il en soit, les choix de politique sont actuellement faits en l'absence d'information sur les CTLP bien que ceux-ci soient mesurables à un coût raisonnable. De nombreuses questions demandent cependant à être explorées plus avant pour améliorer la comparaison des politiques. Des efforts devraient être faits pour estimer les CTLP de manière plus cohérente et systématique, en particulier la dimension temporelle et les incidences du cadre institutionnel, mais aussi pour mieux évaluer les autres coûts et avantages comme les coûts des ressources et la qualité et la quantité des résultats attendus et inattendus.

PARTIE I

Références

- Allen, D. W. (1991), « What are Transaction Costs? », *Research in Law and Economics*, vol. 14, pp. 1-18.
- Alston, J.M. et B.H. Hurd (1990), « Some Neglected Social Costs of Government Spending in Farm Programs », *American Journal of Agricultural Economics*, vol. 72, pp. 149-156.
- Arrow, K.J. (1969), « The Organisation of Economic Activity: Issues Pertinent to the Choice of Market Versus Non-market Allocation », in *The Analysis of and Evaluation of Public Expenditure*, The PPB System 1, US Joint Economic Committee, 91^e Congrès, Washington DC, Bureau de publication du gouvernement des États-Unis.
- Ballard, C.L. et D. Fullerton (1992), « Distortionary Taxes and the Provision of Public Goods », *The Journal of Economic Perspectives*, vol. 6, n° 3, été, pp. 117-131.
- Berriet-Sollic M., C. Déprès et D. Vollet (2003), « La multifonctionnalité de l'agriculture entre efficacité et équité : le cas des Contrats territoriaux d'exploitation en Auvergne », *Économie rurale*, n°s 273-274, janvier-avril.
- Browning, E.K. (1987), « On the Marginal Welfare Cost of Taxation », *American Economic Review*, vol. 77, pp. 11-23.
- Burgaz M. et J. Fernando (2003), *La administración del riesgo en la agricultura en el siglo XXI: la experiencia española*, document présenté lors de la Conférence internationale sur la gestion des risques dans l'agriculture au XXI^e siècle, les 25-26 septembre 2003, à Santiago du Chili.
- Carpentier, C.L., D.J. Bosch et S.S. Batie (1998), « Using Spatial Information to Reduce Costs of Controlling Agricultural Non-point Source Pollution », *Agricultural and Resource Economics Review*, vol. 27, n° 1, avril, pp. 72-84.
- CBO (2004), *Administrative Costs of Private Accounts in Social Security*, Congrès des États-Unis, Congressional Budget Office, mars.
- Challen, R. (2000), *Institutions, Transaction Costs and Environmental Policy: Institutional Reform for Water Resources*, Edward Elgar Publishing, Inc., Massachusetts, USA.
- Challen, R. (2001), *Non-government Approaches to the Provision of Non-Commodity Agricultural Outputs: A Transaction Cost Perspective*, document présenté à l'atelier de l'OCDE « Multifonctionnalité : mise en œuvre du cadre analytique de l'OCDE – Guider la conception des politiques », Paris, 2-3 juillet.
- CNASEA (2003), « L'application du règlement de développement rural en Europe : étude comparative », *Les Cahiers du CNASEA*, n° 3, avril.
- Coady, D.P. (2000), *The Application of Social Cost-benefit Analysis to the Evaluation of PROGRESA, Final Report*, IFPRI, Washington, novembre.
- Falconer, K. (1998), *The Transactions Costs of Countryside Stewardship Policies in 8 EU Member States*, TASK 3 report to the STEWPOL (FAIR1/CT95-0709) meeting, avril, Durham.
- Falconer, K. et M. Whitby (1999a), « The Invisible Costs of Scheme Implementation and Administration », in G. Van Huylenbroeck et M. Whitby, *Countryside stewardship : farmers and markets*, chapitre 4, Elsevier Science Ltd.
- Falconer, K. et M. Whitby (1999b), *Administrative Costs in Agricultural Policies : The Case of the English Environmentally Sensitive Areas*, Université de Newcastle upon Tyne, Centre d'économie rurale, Rapport de recherche, juin.
- Falconer, K. (2000), « Farm-level Constraints on Agri-environmental Scheme Participation : A Transactional Perspective », *Journal of Rural Studies*, vol. 16, pp. 379-394.
- Falconer, K., P. Dupraz et M. Whitby (2001), « An Investigation of Policy Administrative Costs Using Panel Data for the English Environmentally Sensitive Areas », *Journal of Agricultural Economics*, vol. 52, n° 1, pp. 83-103.

- Falconer, K. et C. Saunders (2002), « Transaction Costs for SSSI and Policy Design », *Land Use Policy*, vol. 19, n° 2, pp. 157-166.
- Feldstein, M. (1995), « The Effect of Marginal Tax Rates on Taxable Income: A Panel Study of the 1986 Tax Reform Act », *Journal of Political Economy*, vol. 103, pp. 551-572.
- Fraser, R.W. (2004), « On the Use of Ciblage to Reduce Moral Hazard in Agri-environmental Schemes », *Journal of Agricultural Economics*, vol. 55, n° 3, pp. 525-540.
- Furubotn, E.G. et R. Richter (1998), *Institutions and Economic Theory*, The University of Michigan Press, USA.
- GAO (1993), *Value-Added Tax: Administrative Costs Vary with Complexity and Number of Businesses*, United States General Accounting Office, Report to the Joint Committee on Taxation, Congrès des États-Unis, Politique fiscale, GAO/GGD-93-78, mai.
- Hansson, I. et C. Stuart (1985), « Tax Revenue and Marginal Cost of Public Funds in Sweden », *Journal of Public Economics*, vol. 27, n° 3, pp. 331-353.
- Hazell, P.B.R. (1992), « The Appropriate Role of Agricultural Insurance in Developing Countries », *Journal of International Development*, vol. 4, pp. 567-581.
- IEEP (2001), *The Nature of Rural Development : Towards a Sustainable Integrated Rural Policy in Europe*, A tenation scoping study for WWF and the GB countryside agencies, Rapport de synthèse par David Baldock, Janet Dwyer, Philip Lowe, Jan-Erik Petersen et Neil Ward, janvier.
- Johansson, P.O. (1991), *An Introduction to Modern Welfare Economics*, Cambridge University Press, Grande-Bretagne.
- Ker, A.P. (2001), « Private Insurance Company Involvement in the US Crop Insurance Program », *Canadian Journal of Agricultural Economics*, vol. 49, pp. 557-566.
- Lankoski, J. et M. Ollikainen (2003), « Agri-environmental Externalities : A Framework for Designing Targeted Policies », *European Review of Agricultural Economics*, vol. 30, n° 1, pp. 51-75.
- Latacz-Lohmann, U. et C.P.C.M. Van der Hamsvoort (1998), « Auctions as a Means of Creating a Market for Public Goods from Agriculture », *Journal of Agricultural Economics*, vol. 49, n° 3, septembre, pp. 334-345.
- Mann, S. (2002), « The Concept of Administrative Elasticity », *International Journal of Public Administration*, vol. 25, n° 8, pp. 1007-1019.
- Mann, S. (2001), « Zur Effizienz der deutschen Agrarverwaltung », *Agrarwirtschaft*, vol. 50, n° 5, pp. 302-307.
- Mann, S. (2000), « Transaktionskosten der landwirtschaftlichen Investitionsförderung – ein komparativer Ansatz », *Agrarwirtschaft*, vol. 49, n° 7, pp. 259-269.
- Matthews, R.C.O. (1986), « The Economics of Institutions and the Source of Growth », *Economics Journal*, vol. 96, pp. 903-18.
- Mayshar, J. (1991), « Optimal Taxation With Costly Administration », *Scandinavian Journal of Economics*, vol. 73, pp. 75-88.
- McCann, L. et K.W. Easter (1999), « Transaction Costs of Policies to Reduce Agricultural Phosphorous Pollution in the Minnesota River », *Land Economics*, vol. 75, n° 3, août, pp. 402-414.
- McCann, L. et K.W. Easter (2000), « Public Sector Transaction Costs in NRCS Programmes », *Journal of Agricultural and Applied Economics*, vol. 32, n° 3, décembre, pp. 555-563.
- Millock, K., D. Sunding et D. Zilberman (2001), « Regulating Pollution with Endogenous Monitoring », *Journal of Environmental Economics and Management*, vol. 44, pp. 221-241.
- Miranda, M.J. (1991), « Area-yield Crop Insurance Reconsidered », *American Journal of Agricultural Economics*, mai.
- Myers, R.J. (1992), « Can the Government Operate Programs Efficiently and Inexpensively? », *Contingencies*, mars/avril, pp. 15-17.
- OCDE (1998), *L'agriculture dans un monde en mutation : quelles politiques pour demain?* Communiqué de presse, Réunion du Comité de l'agriculture au niveau ministériel [SG/COM/NEWS(98)22], 5-6 mars, Paris.
- OCDE (2000a), *Valuing Rural Amenities*, OCDE, Paris.
- OCDE (2000b), *Gestion des risques en matière de revenu dans le secteur agricole*, OCDE, Paris.
- OCDE (2001a), *Multifonctionnalité : élaboration d'un cadre analytique*, OCDE, Paris.

- OCDE (2001b), *Transaction Costs and Multifunctionality : Main Issues*, document d'information présenté à l'Atelier « Multifonctionnalité : mise en œuvre du cadre analytique de l'OCDE – Guider la conception des politiques », Paris, 2-3 juillet.
- OCDE (2001c), *Market effects of crop support measures*, OCDE, Paris.
- OCDE (2001d), *Améliorer les performances environnementales de l'agriculture : choix de mesures et approches par le marché*, OCDE, Paris.
- OCDE (2001e), *Fiscalité et économie : analyse comparative des pays de l'OCDE*, OCDE, Paris.
- OCDE (2001f), *Découplage : une vue d'ensemble du concept*, OCDE, Paris.
- OCDE (2002), *Incidences et efficacité des transferts, en termes de revenu, des mesures de soutien à l'agriculture*, AGR/CA/APM(2001)24/FINAL.
- OCDE (2003a), *Multifonctionnalité : conséquences pour l'action publique*, OCDE, Paris.
- OCDE (2003b), *Le revenu des ménages agricoles. Problèmes et réponses*, OCDE, Paris.
- OCDE (2005a), *Atelier sur les coûts de transaction liés aux politiques*, 20-21 janvier, OCDE, Paris (www.ocde.org/agr/meet/prtc)
- OCDE (2005b), *La multifonctionnalité dans l'agriculture : quel rôle pour le secteur privé?* OCDE, Paris.
- OCDE (2005c), *Politiques agricoles des pays de l'OCDE : suivi et évaluation 2005*, OCDE, Paris.
- OCDE (2006a), *Cost-benefit Analysis and the Environment: Recent Developments*, par David Pearce, Giles Atkinson et Susana Mourato, OCDE, Paris.
- OCDE (2006b), « Le financement des politiques agricoles dans l'optique de la fourniture de biens d'intérêt public et de la multifonctionnalité », AGR/CA/APM(2005)19/FINAL.
- Pigou, A.C. (1947), *A Study in Public Finance*, London, Macmillan, Third Edition.
- Polman, N.B.P. (2002), *Institutional Economics Analysis of Contractual Arrangements : Managing Wildlife and Landscape on Dutch Farms*, PhD Thesis, Wageningen University.
- PNUD (2000), *Aid Transaction Costs in Viêt-nam*, Programme des Nations Unies pour le Développement, Département du développement international (RU), rapport final, décembre.
- SAI (2000), *Administration of Arable Payments in the Netherlands, Sweden and England*, A report by the Netherlands Court of Audit, the Swedish National Audit Office and the United Kingdom National Audit Office, avril.
- Salhofer, K. (1996), « Efficient Income Redistribution for a Small Country Using Optimal Combined Instruments », *Agricultural Economics*, vol. 13, pp. 191-199.
- Sandford, C.T. et M. Goodwin (1986), *Administrative and Compliance Issues Unique to VAT: Lessons from Two Periods of British Experience*, The World Bank DP DRD-192.
- Sandford, C.T. et O. Morrissey (1985), *The Irish Wealth Tax: A Case Study in Economics and Politics*, Paper 123, The Economic and Social Research Institute, Dublin.
- Skees, J.R. (2000), « Programmes d'assurance agricole : les enseignements du passé, les défis pour l'avenir », in OCDE (2000b).
- Stavins, R.N. (1995), « Transaction Costs and Markets for Pollution Control », *Resources*, printemps, pp. 9-10, 18-20.
- Stuart, C. (1984), « Welfare Costs per Dollar of Additional Tax Revenue in the United States », *American Economic Review*, vol. 74, pp. 352-362.
- Thompson, D.B. (1999), « Beyond Benefit-cost Analysis: Institutional Transaction Costs and Regulation of Water Quality », *Natural Resources Journal*, vol. 39, n° 3, été, pp. 517-541.
- Varian, H.R. (1992), *Microeconomic Analysis*, W.W. Norton and Company, 3^e édition.
- Vatn, A. (2001), *Transaction Costs and Multifunctionality*, document présenté à l'Atelier de l'OCDE « Multifonctionnalité : mise en œuvre du cadre analytique de l'OCDE – Guider la conception des politiques », Paris, 2-3 juillet.
- Vatn, A., V. Kvakkestad et P.K. Rørstad (2002), *Policies for Multifunctional Agriculture: The Trade-off Between Transaction Costs and Precision*, Université agricole de Norvège, département de sciences économiques et sociales, rapport n° 23, ISSN 0802-9210.
- Weaver, R.D. et T. Kim (2002), « Moral Hazard: The Achilles Heal of Insurance for Managing Agriculture and Food System Performance Risks », présenté à la réunion *Risk and Uncertainty in Environmental and Resource Economics*, 5-7 juin, université de Wageningen, Pays-Bas.
- Williamson, O.E. (1985), *The Economic Institutions of Capitalism*, Free Press, NY.

ANNEXE I.1

Principaux résultats de la revue de la littérature et des études de cas

Tableau I.1.1. **Résumé des principales études contenant des estimations des CTLP**

Auteurs	Titre	Objectifs	Méthode d'estimation des CTLP	Principaux résultats
SAI (2000) Cours des comptes des Pays-Bas, de la Suède et du Royaume-Uni.	Administration of arable area payments in the Netherlands, Sweden and England.	Comparer les coûts d'administration liés à la mise en œuvre des paiements à l'hectare pour les cultures arables dans trois pays de l'Union européenne, au niveau régional.	Estimation des coûts d'administration totaux et des coûts par dossier, sur la base du temps passé par dossier et du coût du travail. Estimation du temps moyen passé à traiter un dossier.	Estimations au niveau national au tableau I.1.2. Il y a de grandes différences entre régions dans un pays du fait de la part variable des paiements simplifiés et de facteurs de gestion internes.
Falconer et Whitby (1999a) Falconer (éd.), une équipe de chercheurs européens.	The invisible costs of scheme implementation and administration. Projet de recherche UE (STEWPOL), Tâche 3 : Coûts de transactions et administratifs des politiques de gestion de la campagne.	Estimer les CTLP de 40 mesures agro-environnementales dans 8 pays membres de l'UE.	Base de données sur les CTLP, entretiens, estimation du temps passé.	Estimations des CTLP de diverses mesures agro-environnementales dans des pays de l'UE présentées aux tableaux annexes I.1.4 et I.1.5. Des estimations des CTLP des paiements à l'hectare et à la tête de bétail sont également rapportées au tableau annexe I.1.3.
Falconer et Whitby (1999b). Falconer, Dupraz and Whitby (2001).	Administrative costs in agricultural policies: the case of the English Environmentally Sensitive Areas. An investigation of policy administrative costs using panel data for the English Environmentally Sensitive Areas.	Identifier, de manière théorique et empirique, les déterminants des CTLP dans les accords de gestion agro-environnementaux.	Données de la Cour des comptes du Royaume-Uni.	Le nombre d'accords, la superficie sous programme et le nombre d'années de participation sont des variables explicatives des CTLP significatives.
Falconer (2000).	Farm-level constraints on agri-environmental scheme participation: a transactional perspective.	Estimer les CTLP encourus par les agriculteurs participant aux programmes agro-environnementaux de l'UE.	Données du projet STEWPOL.	Une approche plus intégrée pour les mesures agro-environnementales, y compris une clarification des objectifs, contribuerait à réduire les CTLP des agriculteurs.
Falconer et Saunders (2001).	Transaction costs for SSSI (Sites of Special Scientific Interest) and policy design.	Comparer les CTLP des accords de gestion négociés sur une base individuelle et des accords de gestion standards.	Observation des CTLP effectifs pour un échantillon d'accords de gestion d'une étude de cas.	Les accords de gestion standardisés ont des coûts de compensation et de transaction plus élevés même si les coûts de négociation sont inférieurs.
Carpentier, Bosch et Batie (1998).	Using spatial information to reduce costs of controlling agricultural non-point source (NPS) pollution.	Modèle théorique incluant les coûts de la lutte contre la pollution à la source diffuse, appliqué aux politiques visant à réduire l'infiltration dans le bassin hydrographique du Susquehanna inférieur des eaux de ruissellement azotées en provenance des laiteries.	Nombre d'heures requis pour les tâches et type de professionnels effectuant les tâches multiplié par le salaire horaire par type de professionnel.	Le ciblage sur la base d'informations spatiales réduit à la fois les coûts de conformité et les coûts de transaction car les contrats, et donc leur suivi, concernent un plus petit nombre d'exploitations.
Thompson (1999).	Beyond Benefit Cost Analysis: Institutional Transaction Costs and Regulation of Water Quality.	Comparer une politique de permis d'émission non négociables (États-Unis) et une politique de taxes de déversement (Allemagne) pour l'amélioration de la qualité de l'eau (usines textiles).	Estimation grossière des différences de coûts de conformité, de promulgation, de mise en œuvre, de détection et de poursuites.	Les CTLP ne modifient pas les choix de politique et les taxes sur les effluents restent préférables à des limites non échangeables sur les effluents lorsque les CTLP sont pris en compte.

Tableau I.1.1. **Résumé des principales études contenant des estimations des CTLP**
(suite)

Auteurs	Titre	Objectifs	Méthode d'estimation des CTLP	Principaux résultats
McCann et Easter (1999).	Transaction costs of policies to reduce agricultural phosphorous pollution in the Minnesota river.	Déterminer si les CTLP permettent d'expliquer le choix des politiques existantes; identifier les facteurs affectant les CTLP dans le cas des politiques environnementales.	Coût de la main-d'œuvre = temps de travail x salaire moyen pour les différentes catégories de personnel (à l'exclusion du temps de travail des agriculteurs). Entretiens avec le personnel pour identifier le temps nécessaire aux différentes étapes pour 4 programmes proposés.	Les différences de coûts de transaction entre politiques sont grandes. Les CTLP renforcent l'avantage en termes d'efficacité d'une taxe sur les intrants par rapport à une norme sur les pratiques.
McCann et Easter (2000).	Public sector transaction costs in NRCS programmes.	Examiner l'ampleur des CTLP associés aux programmes du NRCS aux États-Unis; identifier les déterminants des CTLP (régression).	Étude de 6007 points d'inventaire des ressources nationales contenant des informations sur les pratiques en matière de conservation, les coûts publics de mise en œuvre et les coûts publics et privés de conservation. Les coûts administratifs sont estimés égaux au temps multiplié par le salaire moyen.	Estimations de CTLP présentées au tableau annexe I.1.6.
Mann (2000).	Transaktionskosten der landwirtschaftlichen Investitionsforderung – ein komparativer Ansatz.	Comparer les CTLP pour les aides à l'investissement en capital et la bonification d'intérêts dans trois régions d'Autriche, d'Allemagne et de Suisse.	Budget public et organigrammes d'une part; techniques de mesures indirectes (paiements compensatoires des organisations d'accompagnement) d'autre part.	Estimations de CTLP présentées au tableau annexe I.1.7.
Mann (2001).	Zur Effizienz der deutschen Agrarverwaltung.	Identifier les facteurs institutionnels expliquant les CTLP de toutes les agences impliquées dans la mise en œuvre des politiques dans 131 régions allemandes.	<i>Idem.</i>	Estimations de CTLP présentées au tableau annexe I.1.8. Les deux principaux facteurs qui élèvent les CTLP sont la multiplication des agences locales et le nombre de couches administratives.
Mann (2002).	The concept of administrative elasticity.	CTLP des subventions à l'exportation en Allemagne rapportées aux dépenses.	<i>Idem</i> + effectifs en personnel.	Estimations de CTLP présentées au tableau annexe I.1.9.
Ker (2001).	Private Insurance company involvement in the US crop insurance programme.	Comparer les coûts administratifs des systèmes privés et publics d'acheminement de l'aide.	Fournie par les agences d'acheminement ou les compagnies privées.	Estimations de CTLP présentées au tableau annexe I.1.10. Le comportement de recherche de rente peut accroître les coûts administratifs des systèmes d'assurance gérés par le privé lorsque ces coûts sont subventionnés par le gouvernement.
Skees (2000). Burgaz (2003).	Agricultural insurance programmes: Challenges and lessons learned.	Compare les coûts administratifs des programmes d'assurance de divers pays.	Fournis par les agences de mise en œuvre ou les compagnies privées.	Estimations de CTLP présentées au tableau annexe I.1.11.

Tableau I.1.1. Résumé des principales études contenant des estimations des CTLP
(suite)

Auteurs	Titre	Objectifs	Méthode d'estimation des CTLP	Principaux résultats
Vatn, Kvakkestad et Rørstad (2002). Agricultural University of Norway.	Policies for multifunctional agriculture: the trade-off between transaction costs and precision.	Examiner d'un point de vue théorique l'arbitrage entre les CTLP et les gains générés par le ciblage. Estimer et comparer les CTLP pour différentes mesures de la politique agricole norvégienne.	Entretiens avec des fonctionnaires, des grossistes et des agriculteurs pour déterminer le coût de la main-d'œuvre (temps passé x coût horaire) et les frais généraux, coûts informatiques, coûts du matériel d'information et frais de poste. Coûts d'exploitation uniquement. Extrapolation des coûts « représentatifs » locaux.	Estimations de CTLP présentées au tableau annexe I.1.12. Les mesures liées aux produits ont des CTLP plus faibles en pourcentage des transferts car la spécificité des tâches est faible et la fréquence des transactions relativement élevée. On trouve les CTLP en pourcentage des transferts les plus élevés pour des mesures géographiquement restreintes et qui ont une faible fréquence.

Tableau I.1.2. Coûts et efficacité de l'administration des paiements à l'hectare aux Pays-Bas, en Suède et en Angleterre

	Pays-Bas (1997)	Suède (1996)	Angleterre (1997-98)
Nombre de dossiers	52 000	59 600	46 800
Nombre de dossier par bureau régional	10 400	2 480	5 210
Coût par dossier (EUR)	168	200	381
Coût d'administration en pourcentage du total des paiements aux agriculteurs	6.8 %	2.7 %	1 %
Temps moyen estimé pour traiter un dossier (heures)	2.2	3.7	12.7
Écart estimé de temps de traitement entre régions (heures)	2.0-2.4	2.0-6.9	9.0-18.0

Source : Tableau 2.1 in SAI (2000).

Tableau I.1.3. CTLP des régimes par produit en % du coût total des programmes publics

Allemagne (1993)	
Paiements en faveur des terres arables	4
Bétail	20
Royaume-Uni (1996)	
Paiements en faveur des terres arables	0.8
Mise hors culture	3.4
Grandes cultures et terres mises hors culture	1.4
Paiements en faveur des bovins	4.9
Moutons	2.5
Suède (1997)	
Paiements en faveur des terres arables	3
Bétail	4

Source : Tableau 3.4 de Falconer et Whitby (1999a).

Tableau I.1.4. Estimation des CTLP des programmes environnementaux dans l'Union européenne

	CTLP par hectare (en euros)	CTLP par participant (en euros)	CTLP en % des paiements compensatoires	CTLP en % du coût total
Autriche (1996-97)	20.5	217	9	n.c.
Programme en faveur des régions précieuses du point de vue de l'environnement			8.5	7.9
Programme des points écologiques			11.2	10.1
Belgique (1996)	59	389	63	n.c.
Aide à l'agriculture biologique			2.5	2.4
Programme en faveur des saules de Flandres orientales			66.3	39.9
Contrats de gestion flamands (remembrement)			8.8	8.5
Wallonie 2078			29.7	41.7
« Bocage l'Ardennais »			–	100
France (1996)	76	1 522	87	
Prime à l'herbe			1.4	1-3
Reconversion au pâturage extensif			97	50
Abandon durable des terres agricoles			110	52
Protection des espèces menacées			574	85
Réduction de la densité du cheptel			80	44
Reconversion à l'agriculture biologique			15	53
Réduction de l'utilisation d'azote			45	31
Régénération des sols			302	75
Allemagne (1994-95)	10	177	12	
MEKA (soutien du marché et paysages cultivés)			1.1	1.1
SchALVO (paiement pour la protection des nappes souterraines)			18	15.3
FUL groupe I (agriculture respectueuse de l'environnement)			3.7	3.5
FUL groupe II			118	54.2
Grèce (1996-97)	60	470	9	
Réduction des nitrates			6.8	6.4
Aide à l'agriculture biologique			11.9	10.6
Mise hors culture durable			7.5	7.0
Italie	13	140	7	
Suède (1995)	9	190	11	
Intérêt d'un env. naturel et cultivé			12.7	11.3
Biodiversité des pâturages			11.2	10.1
Paysage ouvert			12.2	10.9
Royaume-Uni (1996-97)	48	2 446	48	
Environmentally Sensitive Areas (ESAs)			24.6	19.8
Countryside Stewardship (CSS)			38.0	27.6
NSAs			23.7	19.2
Programme en faveur de la lande			50.0	78.5
Programme en faveur de l'habitat			364.7	33.3
Aide en faveur de l'agriculture biologique			43.3	30.2
Accès aux paysages ruraux			353.3	77.9
Total des 2 078 mesures			30.0	23.1

n.c. : non calculé.

Les mesures considérées dans ce tableau sont très variables en ce qui concerne le ciblage et la spécificité, d'où les différences de CTLP entre elles. En outre, les différences de cadre institutionnel et de systèmes de mise en œuvre contribuent à expliquer les variations entre pays.

Le niveau élevé des CTLP par unité de transfert pour certains programmes peut s'expliquer par l'importance des coûts fixes de mise en place de programmes récemment introduits, dont la portée est limitée et qui impliquent des transferts de faible montant. Le coût annuel moyen de tous les programmes énumérés est indiqué en vis-à-vis du nom du pays.

Source : Tableau 3.3 de Falconer et Whitby (1999a).

Tableau I.1.5. CTLP des programmes d'aide à l'agriculture biologique dans l'Union européenne

		CTLP annuels en % du coût total	Hectares	Nombre d'accords	CTLP annuels à l'hectare (en euros)	CTLP annuels par accord dans l'UE
Autriche	1995	7.37	259 588	18 543	1.3	18.2
	1996	7.35	272 062	19 433	1.3	18.6
	1997	7.33	280 000	20 000	1.4	19.0
Belgique	1994	3.68	2 219	95	8.3	194.8
	1995	3.58	2 690	109	8.9	219.5
	1996	2.39	3 591	143	5.8	146.3
Angleterre	1994	91.13	0	0	0	0
	1995	42.55	4 673	101	51.6	2 389.3
	1996	30.21	7 875	170	30.7	1 242.0
France	1994	28.35	18 850	732	51.9	1 337.7
	1995	27.61	20 324	783	50.1	1 300.3
	1996	29.79	32 331	1 417	55.9	1 275.4
Grèce	1997	10.60	4 000	837	119.8	572.5

Source : Tableau 4.5 de Falconer et Whitby (1999a).

Tableau I.1.6. CTLP des programmes du service NRCS de conservation des ressources nationales aux États-Unis

En USD	Moyenne	Écart-type	Médiane
A. CTLP à l'acre (0.4 hectare)	12.52	30.33	3.31
B. Coût de dépollution à l'acre	20.32	50.84	3.99
C. Total des coûts de conservation à l'acre (A + B)	32.84	62.87	10.73
A/C. CTLP en % du coût total	38	n.a.	n.a.

n.a. : non applicable.

Source : Tableau 2 de McCann et Easter (2000).

Tableau I.1.7. CTLP des subventions à l'investissement agricole dans trois régions d'Autriche, d'Allemagne et de Suisse

	Ostprignitz/Oberhavel, Allemagne	Vorarlberg, Autriche	Graubünden, Suisse
CTLP en % des transferts	52	23	13

Source : Tableaux 2, 3 et 4 de Mann (2000).

Tableau I.1.8. Total des CTLP à l'hectare et par exploitation dans les régions allemandes

En DM

Région	CTLP à l'hectare	CTLP par exploitation
Bühl	184	–
Landau-Isar (Basse-Bavière)	–	1 170
Magdebourg	–	28 647
Reichelsheim	181	–
Krumbach (Souabe)	44	1 129
Wenigerode	–	19 003
Wittenbourg	44	–

Source : Tableaux 1 et 2 de Mann (2001).

Tableau I.1.9. **CTLP de l'administration des subventions à l'exportation en Allemagne**

	Subventions à l'exportation	CTLP	CTLP en % des transferts
	Millions de DM	Millions de DM	%
1991	5 127	22.6	0.44
1992	3 652	23.3	0.64
1993	3 425	24.7	0.72
1994	2 422	24.4	1.01
1995	2 210	24.9	1.13
1996	1 741	28.7	1.65
1997	1 687	28.8	1.71
1998	1 229	30.1	2.45
1999	1 431	30.0	2.10
2000	1 289	29.1	2.26

Source : Tableau 1 de Mann (2002).

Tableau I.1.10. **CTLP des programmes d'assurance en Amérique du Nord**

États-Unis	Dépenses totales (millions de dollars)	CTLP en % des dépenses totales
1990	673	40
1991	694	35
1992	624	39
1993	1 266	20
1994	302	97
1995	1 423	26
1996	1 398	35
1997	928	49
1998	1 459	29
1999	2 243	22
Canada	CTLP en % des primes	
Moyenne des années 90	Environ 15	

Source : Ker (2001).

Tableau I.1.11. **CTLP des programmes d'assurance dans d'autres pays**

	Période	Coûts administratifs en % des primes
Brésil ¹²	1975-81	28
Costa Rica ¹²	1970-89	54
Japon ¹²	1947-77	117
	1985-89	357
Mexique ¹²	1980-89	47
États-Unis ¹²	1980-89	55
États-Unis ¹³	1999	96
Espagne ¹⁴	1980-2002	18

12. Source : Hazell (1992).

13. Source : Skees (2000).

14. Source : Burgaz (2003).

Tableau I.1.12. **CTLP de différents programmes en Norvège**

Moyen d'action	Total des transferts (millions de NOK)	CTLP en % des transferts
B1. Paiement à l'hectare	3 267	1
B1. Paiement par tête de bétail	2 088	2.3
A1. Paiements à la production de lait	520	0.25
A1. Taxe écologique sur les engrais	158	0.1
B1. Subvention à la culture avec travail réduit du sol	132	6.8
B3. Aide en faveur des paysages particuliers	113	54
A2. Taxe écologique sur les pesticides	53	1.1
B2. Paiement à l'hectare en faveur de l'agriculture biologique	19	18
B2. Paiement de reconversion à l'agriculture biologique	7	29
A2. Paiements à la production de produits laitiers affinés à la ferme	1	12
B2. Paiement en faveur de la préservation des races de bétail	1	66

Source : Tableau 5.27 de Vatn et al. (2002).

Tableau I.1.13. **Allocation des CTLP de PROCAMPO**

Tâches	CTLP de ASERCA	CTLP des CADERS	CTLP totaux	CTLP en pourcentage des paiements	CTLP par producteur	CTLP par hectare
	Millions de MXN	Millions de MXN	Millions de MXN	%	MXN	MXN
Conception ¹⁴	5	0	5	0.04	2	0
Évaluation	6	0	6	0.05	2	0
Identification des bénéficiaires	0	48	48	0.37	17	4
Traitement des applications	30	68	97	0.75	34	7
Versement des paiements	46	25	71	0.54	25	5
Éligibilité/conformité	13	23	36	0.28	13	3
Suivi ¹⁵	115	0	115	0.88	40	8
Total	215	164	379	2.90	133	27

14. Ne comprend pas les coûts encourus par les parties de SAGARPA autres qu'ASERCA.

15. Comprend les coûts de gestion, informatiques et d'organisation.

Source : Tableau 4.2 du chapitre 4.

Tableau I.1.14. CTLP des programmes de conservation des sols aux États-Unis, 1983-2002

Coût de l'assistance technique et du soutien administratif	Année(s) initiale(s)	Conservation Reserve Program (CRP)	Wetland Reserve Program (WRP)	Environmental Quality Improvement Program (EQIP) et prédécesseurs
		1986, 1997	1993	1995-96
Année(s) initiale(s), (millions d'USD 1996 constants)	Assistance technique NRCS	53.4	5.3	194.3
	Soutien administratif FSA	62.4	n.a.	10.7
Année(s) suivante(s), (millions d'USD 1996 constants)	Assistance technique NRCS	353.2	85.5	1 476.5
	Soutien administratif FSA	925.3	n.a.	168.5
En pourcentage des dépenses, année(s) initiale(s)	Assistance technique NRCS	3	111	62
	Soutien administratif FSA	4	n.a.	3
En pourcentage des dépenses, année(s) suivante(s)	Assistance technique NRCS	1	9	37
	Soutien administratif FSA	4	n.a.	4
Par acre concerné, année(s) initiale(s), (millions d'USD 1996 constants)	Assistance technique NRCS	23.21	106.93	n.a.
	Soutien administratif FSA	27.11	n.a.	n.a.
Par acre concerné, année(s) suivantes(s), (millions d'USD 1996 constants)	Assistance technique NRCS	5.33	93.38	n.a.
	Soutien administratif FSA	13.97	n.a.	n.a.

n.a. : non applicable.

Source : Tableau 6.5 du chapitre 6.

Tableau I.1.15. CTLP des paiements directs dans le canton des Grisons

Niveau	État	Canton	District	Exploitation	Total	Part des CTLP publics
Unité	CHF	CHF	CHF	CHF	CHF	%
Contributions à la surface	9 156	104 887	45 403	233 586	393 032	41
Contributions pour la garde d'animaux consommant des fourrages grossiers	8 597	95 893	41 582	213 878	359 950	41
Contributions pour la garde d'animaux dans des conditions difficiles	8 666	95 895	41 581	215 430	361 572	40
Contributions pour des terrains en pente	8 546	94 577	40 951	209 978	354 052	41
Contributions à la compensation écologique	9 012	113 789	44 610	232 779	400 190	42
Contributions pour la culture extensive de céréales et de colza	911	19 960	4 128	27 878	52 877	47
Contributions pour la culture biologique	5 951	71 610	19 382	477 074	574 017	17
Contributions pour les systèmes de stabulation particulièrement respectueux des animaux	2 311	40 288	10 194	57 968	110 761	48
Contributions pour sorties régulières en plein air	7 411	102 470	35 789	248 165	393 835	37
Total	60 560	739 369	283 622	1 916 736	3 000 287	36

Source : Tableau 5.8 du chapitre 5.

Tableau I.1.16. **CTLP des paiements directs dans le canton de Zurich**

Niveau	État	Canton	District	Exploitation	Total	Part des CTLP publics
Unité	CHF	CHF	CHF	CHF	CHF	%
Contributions à la surface	25 804	151 225	108 916	641 768	927 713	31
Contributions pour la garde d'animaux consommant des fourrages grossiers	10 130	57 569	41 313	247 566	356 578	31
Contributions pour la garde d'animaux dans des conditions difficiles	3 643	19 923	13 958	88 171	125 695	30
Contributions pour des terrains en pente	4 990	27 636	19 658	112 946	165 230	32
Contributions à la compensation écologique	26 188	153 419	111 305	671 223	962 135	30
Contributions pour la culture extensive de céréales et de colza	10 574	58 691	42 379	249 141	360 785	31
Contributions pour la culture biologique	2 140	9 305	6 585	184 832	202 862	9
Contributions pour les systèmes de stabulation particulièrement respectueux des animaux	6 295	34 059	24 382	236 826	301 562	21
Contributions pour sorties régulières en plein air	10 640	60 540	43 138	425 256	539 574	21
Total	100 404	572 368	411 635	2 857 729	3 942 134	28

Source : Tableau 5.11 du chapitre 5.

Tableau I.1.17. **CTLP publics des paiements directs dans les cantons des Grisons et de Zurich, en termes relatifs**

Niveau	CTLP publics totaux		CTLP en pourcentage des paiements		CTLP par exploitation		CTLP par unité (ha ou UGB)	
	CHF		%		CHF par exploitation		CHF par ha ou UGB	
Unité	CHF		%		CHF par exploitation		CHF par ha ou UGB	
Canton	Grisons	Zurich	Grisons	Zurich	Grisons	Zurich	Grisons	Zurich
Contributions à la surface	159 446	285 945	0.3	0.3	58	79	3	4
Contributions pour la garde d'animaux consommant des fourrages grossiers ¹	146 072	109 012	0.5	0.8	56	60	4	7
Contributions pour la garde d'animaux dans des conditions difficiles	146 142	37 524	0.4	0.9	55	48	4	3
Contributions pour des terrains en pente	144 074	52 284	1.0	2.2	56	55	4	10
Contributions à la compensation écologique	167 411	290 912	2.8	2.3	62	80	12	32
Contributions pour la culture extensive de céréales et de colza	24 999	111 644	7.8	4.4	92	70	31	17
Contributions pour la culture biologique	96 943	18 030	1.6	0.9	70	51	3	3
Contributions pour les systèmes de stabulation particulièrement respectueux des animaux ¹	52 793	64 736	4.0	2.5	71	56	4	3
Contributions pour sorties régulières en plein air ¹	145 670	114 318	1.9	1.5	62	58	3	3
Total	1 083 551	1 084 405	0.7	0.8	395	297	21	15

1. L'unité est l'UGB (Unité de gros bovins) pour ces paiements et l'hectare pour les autres.

Source : Tableaux 5.8, 5.9, 5.11 et 5.12 du chapitre 5.

Tableau I.1.18. Évolution des coûts de mise en œuvre de la Politique agricole commune aux Pays-Bas

	CTLP (millions d'EUR)	Dépenses du FEOGA (millions d'EUR)	CTLP en pourcentage des dépenses (%)
1990	33	3 020	1.1
1995	42	1 850	2.3
2000	56	1 400	4.0
2003	71	1 370	5.2
Soutien des marchés	38	783	4.9
Paielements directs	25	380	6.6
Développement rural	8	205	3.9
2009	79	1 350	5.9
Soutien des marchés	35	350	10.0
Paielements directs	34	780	4.4
Développement rural	10	220	4.5

La méthodologie employée pour estimer la charge administrative et le groupement des mesures de la PAC est différente de celle employée dans le tableau annexe I.1.19.

Source : Présentation de Tjeerd de Groot, ministère de l'Agriculture, de la Nature et de la Qualité des Aliments des Pays-Bas, à l'atelier de l'OCDE sur les coûts de transaction liés aux politiques.

Tableau I.1.19. La charge administrative de la politique agricole pour les agriculteurs hollandais

	Charge administrative en pourcentage des dépenses (%)
Soutien des prix du marché	1.2
Soutien du revenu	3.1
Soutien des produits	1.2
Subventions aux projets	22.7
Développement rural (sauf projets)	2.8
Soutien national	3.7
Moyenne totale	2.5

La méthodologie employée pour estimer la charge administrative et le groupement des mesures de la PAC est différente de celle employée dans le tableau annexe I.1.18.

Source : Présentation de Gerard de Vent, ministère de l'Agriculture, de la Nature et de la Qualité des Aliments des Pays-Bas, à l'atelier de l'OCDE sur les coûts de transaction liés aux politiques.

ANNEXE I.2

Le coût marginal d'imposition

Le coût économique de la perception d'un dollar de revenu fiscal est rarement de un. Pigou (1947) a identifié deux types de coûts dans le système fiscal :

- le coût d'administration et de conformité; et
- les « ... dommages indirects (imposés) aux contribuables [...] au-delà et au-dessus de la perte subie en termes de paiement monétaire réel ».

Ces dommages indirects proviennent, en partie du moins, du fait que les systèmes fiscaux influent sur les prix relatifs. Ce coût en bien-être est souvent appelé dans la littérature « charge en excès » ou « coût marginal des fonds publics ». Il est défini par Stuart (1984) comme la surcharge qui doit être supportée par dollar prélevé chaque fois que le secteur public altère l'allocation ou la répartition des ressources par le biais de mesures fiscales.

Les deux types de coûts ont été examinés dans la littérature. Ils sont cependant difficiles à estimer, comme la suite le montre brièvement. Ils dépendent des caractéristiques du système fiscal, telles que la composition des taxes selon leur type (sur le revenu, le capital ou la taxe à la valeur ajoutée, TVA), les taux marginaux d'imposition et l'impact redistributif de la structure fiscale, et de facteurs économiques comme l'élasticité de l'offre de travail.

On a essayé maintes fois d'estimer le coût marginal en bien-être de l'imposition, en particulier pour les taxes sur les gains du travail. Les estimations sont très sensibles aux hypothèses sur les paramètres, ce qui suggère que les coûts marginaux d'imposition sont difficiles à estimer avec précision. Dans un cadre d'équilibre partiel, Browning (1987) estime que le coût marginal en bien-être des taxes sur les gains du travail aux États-Unis varie de moins de 10 % à plus de 300 % des recettes marginales d'imposition, selon le taux marginal d'imposition, l'élasticité de l'offre de travail, la progressivité de la structure fiscale et selon que les gains sont maintenus ou réduits par le changement d'imposition. Dans un cadre d'équilibre général, Stuart (1984) trouve des estimations variant de 7 à 133 %, à mesure que le taux d'imposition s'élève. Selon les experts, le coût marginal de bien-être social des dépenses publiques devrait se situer entre 120 et 150 % aux États-Unis (Alston et Hurd, 1990). Les estimations faites pour la Suède varient aussi largement, entre 4 et 100 %, selon les hypothèses sur les paramètres (Hansson et Stuart, 1985). Les estimations peuvent être négatives sous certaines hypothèses (Hansson et Stuart, 1985; Ballard et Fullerton, 1992). Les estimations se concentrent souvent sur les coûts en efficacité et elles ignorent les effets de redistribution de l'imposition.

Dans le cadre d'une évaluation comparative des systèmes fiscaux des pays de l'OCDE, l'OCDE (2001e) considère l'administration et le respect des obligations fiscales. Des propositions sont faites pour accroître l'efficacité de la collecte de l'impôt et son administration, ainsi que pour réduire les coûts de contrôle et de régularisation. Les coûts administratifs du prélèvement de la TVA en Angleterre correspondaient à 1 % des montants collectés dans les années 80 (Sandford et Goodwin, 1986). Le coût d'administration de l'impôt sur le patrimoine en Irlande variait de 7 à 14 % à la fin des années 70 (Sandford et Morissey, 1985). D'autres estimations sont encore plus datées. Dans un rapport de la Cour des Comptes des États-Unis (GAO, 1993), les coûts d'administration des différents systèmes de TVA ont été estimés. Ces estimations varient selon la complexité du système et selon le nombre d'entreprises. Sur la base de données en panel portant sur les États-Unis, Feldstein (1995) trouve que les taux marginaux d'imposition ont un impact non négligeable sur le revenu imposable (de 3 à 50 % selon le taux marginal d'imposition), du fait de modifications de l'offre de travail, des investissements permettant des réductions d'impôts, et du respect des obligations fiscales.

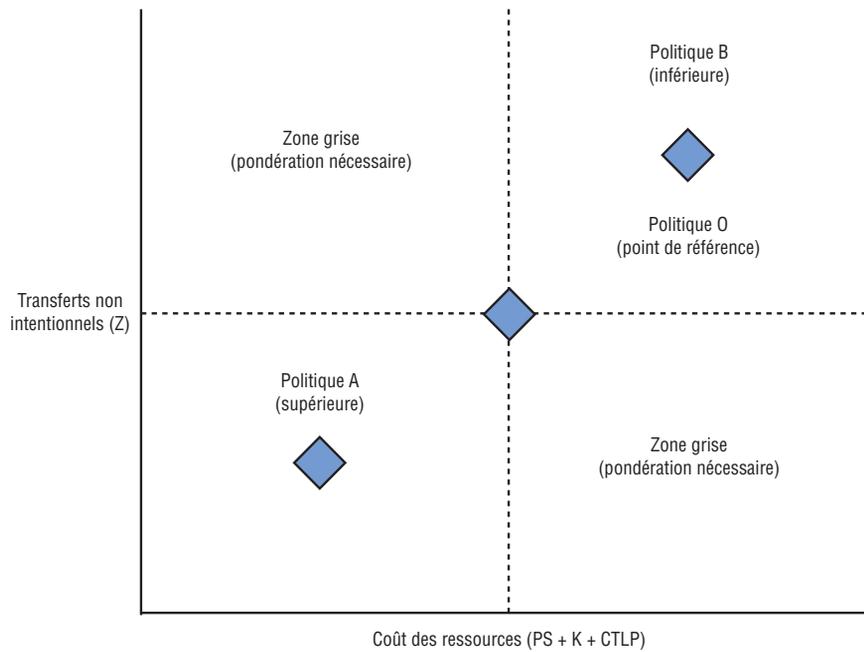
Le concept de taux marginal d'imposition peut être utilisé pour comparer les effets de distorsion de deux systèmes d'imposition différents, ou bien, pour une taxe donnée, le coût marginal de collecte des fonds peut être comparé aux avantages apportés par la dépense des fonds collectés. Le concept a été introduit en économie agricole en terme de comparaison des politiques. Alston et Hurd (1990) et Salhofer (1995) examinent comment le coût des fonds publics affecte la hiérarchie en terme d'efficacité des prix administrés, des quotas et des paiements compensatoires.

Le coût marginal des transferts payés par les contribuables est dans tous les cas inférieur aux pertes sèches liées aux transferts payés par les consommateurs de produits spécifiques car les premiers affectent tous les secteurs de la même façon et créent donc moins de distorsions.

ANNEXE I.3

*Illustration graphique alternative***Graphique I.3.1. Illustration graphique des coûts des ressources et des transferts non intentionnels**

Maximisation du bien-être et minimisation des transferts



ANNEXE I.4

Illustrations employant des paramètres alternatifs

L'origine des principaux paramètres utilisés dans les graphiques I.4.1 et I.4.2 est expliquée à l'encadré 2.4. Toute une gamme de valeurs plausibles pour les CTLP est tirée de la revue de la littérature présentée à la section 1.3 du chapitre 1. Des estimations de l'ordre de grandeur potentiel des pertes sèches associées à différents instruments de politique sont tirées de OCDE (2001c). À titre d'illustration, on suppose que les transferts sont de 1 000 unités monétaires en l'absence de ciblage ($X = 1\ 000$) et de 200, 500 ou 800 unités monétaires ($Y = 200, 500$ ou 800) lorsque la mesure est ciblée, ce qui est défini comme un taux de ciblage de 0.2, 0.5 ou 0.8. Le coût additionnel de dissociation est supposé soit nul, soit égal à 20 % ou à 50 % des transferts. Un fort coût additionnel de dissociation serait lié à l'existence d'économies de champs, qui pourraient impliquer une forte jointure, c'est-à-dire une forte liaison positive entre la production de produits de base et celle d'un produit autre que de base. Un taux de ciblage élevé se rencontrerait lorsque le produit autre que de base est généralisé. Pour les différents types d'instruments de politique, l'importance relative des différents éléments de coûts retenus pour cette comparaison peuvent être illustrés et les éventuels arbitrages identifiés.

Le graphique I.4.1 présente les coûts des ressources en abscisse et les transferts non intentionnels en ordonnée alors que dans le graphique I.4.2, la hauteur des barres représente la somme des différents coûts pris en compte dans l'exercice. Pour les graphiques I.4.1A et I.4.2A, on prend comme hypothèses un taux de ciblage de 50 %, des pertes sèches et des CTLPs correspondant aux valeurs centrales définies à l'encadré 2.4 (tableaux 2.3 et 2.4 respectivement), et l'existence d'économies de champs menant à des coûts supplémentaires de dissociation équivalents à 20 % des transferts. Les hypothèses prises pour les graphiques I.4.1B et I.4.2B sont un taux de ciblage de 80 %, des pertes sèches réduites de 50 % par rapport aux hypothèses centrales, des CTLPs augmentés de 50 % par rapport aux hypothèses centrales, et l'existence d'économies de champs menant à des coûts supplémentaires de dissociation équivalents à 50 % des transferts. Enfin, les hypothèses prises pour les graphiques I.4.1C et I.4.2C sont un taux de ciblage de 20 %, des pertes sèches augmentées de 50 % par rapport aux hypothèses centrales, des CTLPs réduits de 50 % par rapport aux hypothèses centrales, et l'absence d'économies de champs et donc de coûts supplémentaires de dissociation. En cas de jointure parfaite, un paiement couplé et ciblé (par exemple un paiement à la production régional) ne serait associé à aucune perte sèche. Pour une politique couplée et à large portée comme le soutien des prix, il resterait des pertes sèches associées aux transferts non intentionnels du côté de la production et des pertes sèches pour l'ensemble des transferts du côté de la demande.

Selon le graphique I.4.1, lorsque les économies permises par le ciblage sont importantes (hypothèses A et C), le coût total d'une mesure ciblée devrait être inférieur à celui de mesures à large portée. Le choix entre une option ciblée, couplée ou découplée dépend de la taille des pertes sèches et du coût supplémentaire de dissociation, compte tenu des hypothèses faites sur les CTLP. Lorsque le coût supplémentaire de dissociation et les CTLP sont importants, et/ou lorsque les pertes sèches sont modérées, un paiement couplé et ciblé est moins coûteux d'une mesure découplée et ciblée. Cependant, lorsque les économies permises par le ciblage sont moindres, le choix de politique va dépendre de la taille des pertes sèches, du coût supplémentaire de dissociation et des CTLP. Lorsque le taux de ciblage est élevé (c'est-à-dire lorsque la politique vise explicitement à accorder un taux de soutien comparable à pratiquement l'ensemble de la population et à presque toutes les terres), l'option ciblée pourrait ne pas être la moins coûteuse (graphiques I.4.1B et I.4.2B).

Graphique I.4.1. Défaillance du marché : Comparaison entre les coûts des ressources et les transferts non intentionnels selon les types de politique, sur la base de diverses combinaisons hypothétiques de paramètres clés

À titre purement illustratif



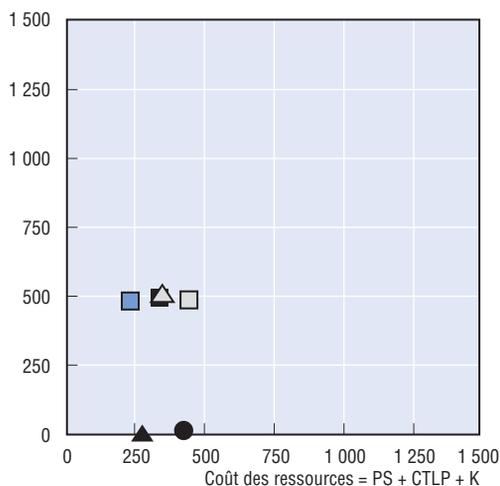
A. Hypothèses centrales

- taux de ciblage de 50 % ;
- coût supplémentaire de dissociation de 20 % des transferts ;
- estimations centrales des pertes sèches (tableau 2.3) ; et
- estimations centrales des CTLP (tableau 2.2).

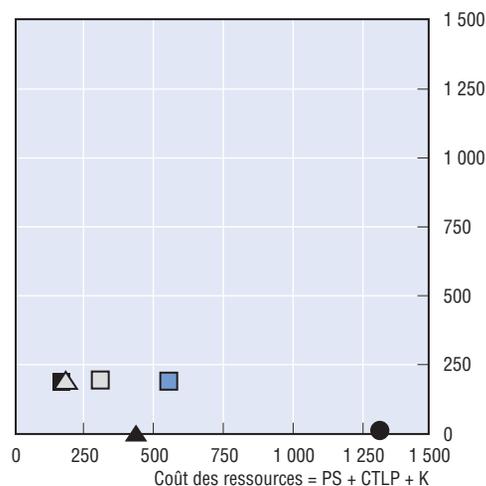
B. Forte jointure généralisée, pertes sèches réduites et CTLP plus élevés

- taux de ciblage de 80 % ;
- coût supplémentaire de dissociation de 50 % des transferts ;
- estimations centrales des pertes sèches réduites de 50 % ; et
- estimations centrales des CTLP augmentées de 50 %.

Transferts non intentionnels



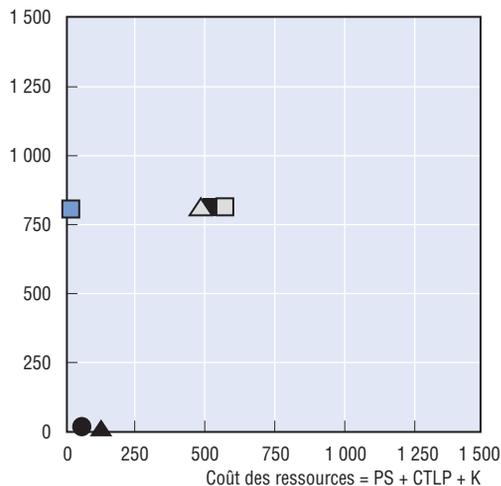
Transferts non intentionnels



C. Faible jointure non généralisée, pertes sèches plus élevées et CTLP réduits

- taux de ciblage de 20 % ;
- coût supplémentaire de dissociation nul ;
- estimations centrales des pertes sèches augmentées de 50 % ; et
- estimations centrales des CTLP réduites de 50 %.

Transferts non intentionnels



PS : pertes sèches; Z : transferts non intentionnels; K : coût supplémentaire de dissociation.

Source : Calculs du Secrétariat fondés sur les formules du tableau 2.1.

Graphique I.4.2. Défaillance du marché : Comparaison des coûts de types de politique sur la base de diverses combinaisons hypothétiques des paramètres clés

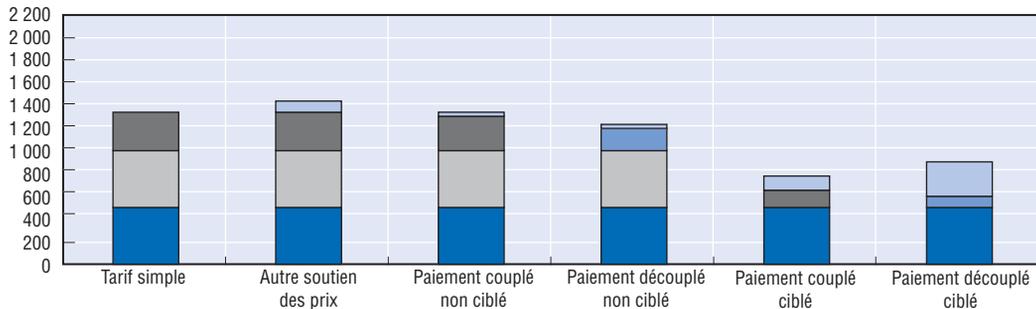
À titre purement illustratif



A. Hypothèses centrales

- taux de ciblage de 50 % ;
- coût supplémentaire de dissociation de 20 % des transferts ;
- estimations centrales des pertes sèches (tableau 2.3) ; et
- estimations centrales des CTLP (tableau 2.2).

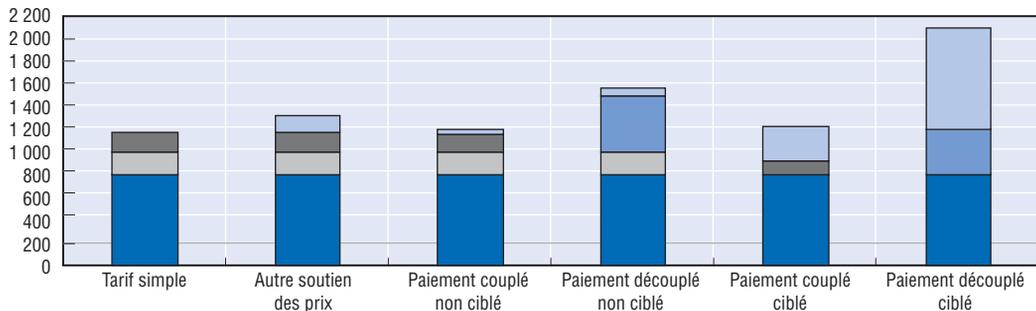
Unité monétaire



B. Forte jointure généralisée, pertes sèches réduites et CTLP plus élevés

- taux de ciblage de 80 % ;
- coût supplémentaire de dissociation de 50 % des transferts ;
- estimations centrales des pertes sèches réduites de 50 % ; et
- estimations centrales des CTLP augmentées de 50 %.

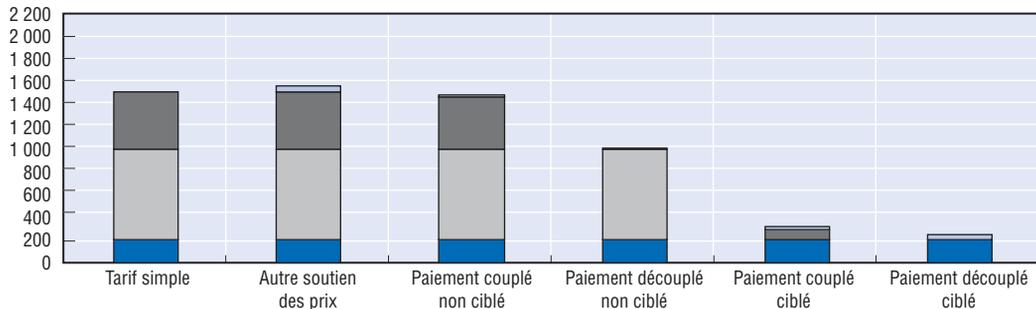
Unité monétaire



C. Forte jointure non généralisée, pertes sèches réduites et CTLP réduits

- taux de ciblage de 20 % ;
- coût supplémentaire de dissociation nul ;
- estimations centrales des pertes sèches augmentées de 50 % ; et
- estimations centrales des CTLP réduites de 50 %.

Unité monétaire



PS : pertes sèches; Z : transferts non intentionnels; K : coût supplémentaire de dissociation.

Source : Calculs du Secrétariat fondés sur les formules du tableau 2.1.

Tableau I.4.1. Défaillance du marché : CTLP en pourcentage et taux de ciblage : le choix entre une politique ciblée et découplée (6) et une politique non ciblée et couplée (1) : Valeurs des pertes sèches alternatives, sur la base de diverses combinaisons hypothétiques des paramètres clés

Valeur maximum des CTLP en pourcentage (ct6) pour que l'option ciblée ait le coût le plus bas (%)
(à titre purement illustratif)

Taux de ciblage (Y + K)/X		Hypothèse centrale sur les pertes sèches de la politique non ciblée et couplée (ps1 = 0.34)									
CTLP de la politique non ciblée et couplée en % des transferts (ct1)											
	0.1	0.2	0.25	0.3	0.4	0.5	0.6	0.7	0.8	0.9	1
1	1 250	575	440	350	238	170	125	93	69	50	35
5	1 290	595	456	363	248	178	132	99	74	54	39
10	1 340	620	476	380	260	188	140	106	80	60	44
20	1 440	670	516	413	285	208	157	120	93	71	54
40	1 640	770	596	480	335	248	190	149	118	93	74
50	1 740	820	636	513	360	268	207	163	130	104	84
		Pertes sèches de la politique non ciblée et couplée réduites de 50 % (ps1 = 0.34 * 0.5)									
1	1 080	490	372	293	195	136	97	69	48	31	18
5	1 120	510	388	307	205	144	103	74	53	36	22
10	1 170	535	408	323	218	154	112	81	59	41	27
20	1 270	585	448	357	243	174	128	96	71	52	37
40	1 470	685	528	423	293	214	162	124	96	74	57
50	1 570	735	568	457	318	234	178	139	109	86	67
		Pertes sèches de la politique non ciblée et couplée augmentées de 50 % (ps1 = 0.34 * 1.5)									
1	1 420	660	508	407	280	204	153	117	90	69	52
5	1 460	680	524	420	290	212	160	123	95	73	56
10	1 510	705	544	437	303	222	168	130	101	79	61
20	1 610	755	584	470	328	242	185	144	114	90	71
40	1 810	855	664	537	378	282	218	173	139	112	91
50	1 910	905	704	570	403	302	235	187	151	123	101

$[ct6 * (Y + K) = X - Y - K + ct1 * X + ps1 * X]$ donc $ct6$ en % = $100 * \{(1 + ct1/100 + ps1)/[(Y + K)/X] - 1\}$.

X = transferts d'une politique non ciblée; Y = transferts d'une politique ciblée; K = coût additionnel de dissociation.

Source : Fondé sur les formules du tableau 2.1.

Tableau I.4.2. Défaillance du marché : CTLP en pourcentage et taux de ciblage : le choix entre une politique ciblée et découplée (6) et une politique non ciblée et découplée (4) sur la base de diverses combinaisons hypothétiques des paramètres clés

Valeur maximum des CTLP en pourcentage (ct6) pour que l'option ciblée ait le coût le plus bas (%)
(à titre purement illustratif)

Taux de ciblage (Y + K6)/(X + K4)											
CTLP de la politique non ciblée et découplée en % des transferts (ct4)											
	0.1	0.2	0.25	0.3	0.4	0.5	0.6	0.7	0.8	0.9	1
1	910	405	304	237	153	102	68	44	26	12	1
5	950	425	320	250	163	110	75	50	31	17	5
10	1 000	450	340	267	175	120	83	57	38	22	10
20	1 100	500	380	300	200	140	100	71	50	33	20
40	1 300	600	460	367	250	180	133	100	75	56	40
50	1 400	650	500	400	275	200	150	114	88	67	50

$[ct6 * (Y + K6) = (X + K4) - (Y + K6) + ct4 * (X + K4)]$ donc $ct6$ en % = $100 * \{(1 + ct4 / 100)/[(Y + K6)/(X + K4)] - 1\}$

X = transferts d'une politique non ciblée; Y = transferts d'une politique ciblée; K = coût additionnel de la production disjointe.

Source : Fondé sur les formules du tableau 2.1.

Tableau I.4.3. Défaillances du marché : Illustration d'une politique à objectif multiple comparée à des politiques à objectif unique, pour diverses valeurs hypothétiques de CTLP en pourcentage et de taux de ciblage

Valeur maximum de ct2 en % des transferts pour que les deux politiques ciblées soient la meilleure option (à titre purement illustratif)¹

X1 (verticalement) et X2 (horizontalement) en % de X0	10 %	25 %	50 %	75 %	90 %
ct0 = 1 %; ct1 = 10 %					
10 %	1 140	396	148	65	38
25 %	975	330	115	43	
50 %	700	220	60		
75 %	425	110			
90 %	260				
ct0 = 1 %; ct1 = 20 %					
10 %	1 130	392	146	64	37
25 %	950	320	110	40	
50 %	650	200	50		
75 %	350	80			
90 %	170				
ct0 = 1 %; ct1 = 50 %					
10 %	1 100	380	140	60	33
25 %	875	290	95	30	
50 %	500	140	20		
75 %	125	-10 ²			
90 %	-100 ²				

1. Formule générale : $X0 - X1 - X2 + (0.34 + ct0) * X0 = ct1 * X1 + ct2 * X2$ avec $X1 + X2 < X0$

$$ct2 = [(1 + 0.34 + ct0) - (ct1 + 1) * X1/X0]/X2/X0 - 1$$

2. Les chiffres négatifs pour ct2 indiquent que si les CTLP de la première politique ciblée représentent 50 % des transferts, l'économie en transferts apportée par le ciblage doit être supérieure à 25 % pour que les deux options ciblées soient préférées à une politique couplée à large portée.

Source : Estimations du Secrétariat.

PARTIE II

Études de cas

PARTIE II

Chapitre 4

**Étude de cas
sur les coûts de transaction
liés aux politiques des paiements
PROCAMPO au Mexique**

Résumé

Dans le cadre du programme PROCAMPO, les agriculteurs remplissant les conditions requises perçoivent une subvention calculée en fonction de la superficie plantée pendant une période historique de référence (1991-93), sous réserve que les terres soient consacrées à l'élevage, à la production de produits agricoles licites ou à la mise en œuvre d'un programme de protection de l'environnement. En 2002, plus de 2.7 millions d'exploitants ont reçu des paiements au titre de PROCAMPO, pour une superficie totale de 13.9 millions d'hectares (soit 58 % de la surface agricole totale).

Le programme PROCAMPO est administré par ASERCA, un organisme décentralisé du ministère de l'Agriculture, de l'élevage, du développement rural, des pêcheries et de l'alimentation (SAGARPA). ASERCA imprime et traite les formulaires de demandes, contrôle l'admissibilité des demandeurs, procède aux paiements et gère la base de données qui renferme les informations sur les agriculteurs inscrits, l'utilisation des terres et les niveaux de paiement. ASERCA utilise aussi un Système d'information géographique pour contrôler l'admissibilité, vérifier que les engagements sont respectés et évaluer l'impact environnemental du programme.

Les agences locales de SAGARPA, les CADER, gèrent la mise en œuvre, au niveau communal, de PROCAMPO et d'autres programmes. Elles distribuent l'information sur les programmes, annoncent le niveau des paiements, aident les agriculteurs à remplir les demandes, contrôlent l'admissibilité, collectent les formulaires de demandes et les envoient aux bureaux régionaux d'ASERCA. À la fin de la procédure, elles informent les agriculteurs du montant qu'ils recevront et dans certains cas, leur remettent le chèque.

PROCAMPO s'appuie sur différentes formes de paiement : chèques au porteur (appelés chèques PROCAMPO), virements sur des comptes de dépôt, et transferts sur des comptes liés à des cartes électroniques de retrait. Les chèques PROCAMPO sont utilisés parce qu'une large proportion des agriculteurs ne possèdent pas de compte bancaire. ASERCA tente de promouvoir l'utilisation des cartes électroniques de retrait – le moyen de paiement le moins onéreux – notamment en les subventionnant.

Les CTLP (coûts de transaction liés aux politiques) d'ASERCA et des CADER ont été évalués sur la base d'informations publiées disponibles : budgets, effectifs, salaires, temps passé et organigrammes fonctionnels. Un certain nombre d'hypothèses ont dû être posées concernant l'affectation des coûts aux programmes et tâches différents et la valeur des coûts salariaux.

Le total des CTLP de PROCAMPO a été estimé à 379 millions de MXN (35 millions d'USD), soit moins de 3 % de la valeur totale des paiements. Pour donner une idée plus précise de leur importance relative, les CTLP peuvent aussi être comparés au nombre de producteurs subventionnés et au nombre d'hectares couverts. Le CTLP moyen par producteur est estimé à 133 MXN (ou 12.4 USD) pour un paiement moyen de 4592 MXN (427 USD). Le paiement moyen par hectare est de 947 MXN (88 USD), pour un CTLP estimé à 27 MXN (2.5 USD).

Au regard du grand nombre d'agriculteurs bénéficiaires, les CTLP de PROCAMPO sont plutôt modérés, parce que les transactions sont relativement normalisées et que la plupart des tâches sont informatisées. La plus grosse composante des CTLP provient du suivi du système, c'est-à-dire de la gestion et de la coordination de l'ensemble du système par le bureau central d'ASERCA. La deuxième plus grosse composante, dont les deux tiers sont enregistrés au niveau local, correspond au traitement des demandes. L'identification des bénéficiaires représente un coût relativement faible, dans la mesure où tous les producteurs PROCAMPO sont inscrits dans une base de données. De même, cette base de données est utilisée pour contrôler l'admissibilité, à un coût relativement faible, en vérifiant les demandes successives et les informations de la base de données. En outre, il est à prévoir que le coût du traitement des paiements va diminuer à mesure que les producteurs seront de plus en plus nombreux à encaisser leurs paiements grâce à leur carte électronique et dans la mesure où, depuis 2005, les participants au programme n'ont plus besoin de s'enregistrer à chaque cycle. S'il convient toujours de chercher à réduire les CTLP (sans compromettre les résultats), il faut aussi savoir que les CTLP ne constituent que l'un des éléments à prendre en compte dans l'examen du rapport coût-efficacité d'une politique ou dans les comparaisons entre différentes options de politiques. Idéalement, l'évaluation des politiques devrait prendre en compte la totalité des coûts et des avantages.

4.1. Contexte

Ce chapitre présente une étude de cas portant sur le programme de paiements PROCAMPO au Mexique, qui a été menée dans le cadre du projet de l'OCDE sur les CTLP. Il passe tout d'abord brièvement en revue le programme (section 4.2). Il examine ensuite le système de mise en œuvre et les institutions associées, puis les conditions et les moyens de paiement (sections 4.3 à 4.5). Il met en évidence l'utilisation de technologies de l'information dans le système et souligne leur rôle dans la réduction des coûts (section 4.6). La section 4.7 présente des estimations des coûts de mise en œuvre des paiements PROCAMPO et en conclusion, des remarques sont faites sur leur taille (section 4.8).

4.2. Brève présentation du programme

Le programme PROCAMPO¹ octroie aux agriculteurs remplissant les conditions requises des subventions calculées en fonction de la superficie plantée durant une période historique de référence (1991-93), sous réserve que les terres soient consacrées à l'élevage, à la production de produits agricoles licites ou à la mise en œuvre d'une programme de protection de l'environnement. Ce programme a été mis en place en 1993-94 pour une période de 15 ans. À l'origine, il visait à indemniser les producteurs de la suppression des prix garantis des cultures bénéficiant de mesures de soutien gérées par l'Office public mexicain de commercialisation CONASUPO². L'objectif était de permettre aux agriculteurs de répondre aux signaux du marché dans le contexte de l'ouverture des marchés, tout en leur garantissant un certain niveau de revenu. Ce programme est basé sur deux cycles de culture par an (automne/hiver et printemps/été) et les agriculteurs reçoivent un montant forfaitaire par hectare remplissant les conditions.

En 2002, plus de 2.7 millions d'agriculteurs ont reçu des paiements PROCAMPO, pour une superficie de 13.9 millions d'hectares (soit 58 % de la surface agricole totale). Le cycle printemps/été concerne 2.3 millions de producteurs et 10.8 millions d'hectares; le cycle automne/hiver 450 000 producteurs et 3.1 millions d'hectares. Le paiement a été de 873 MXN (91 USD) par hectare pour le cycle printemps/été 2002, et le coût budgétaire

annuel total s'est élevé à 12 420 millions de MXN (soit 1 292 millions d'USD), contre 8 665 millions de MXN (ou 902 millions d'USD) pour les programmes ALIANZA³ et 2 723 millions de MXN (284 millions d'USD) pour les paiements au titre de la commercialisation (OCDE, 2003) par tonne de maïs, blé, sorgho, riz et d'autres productions. Des paiements par tête de bétail (PROGAN) ont été introduits en 2003 sur la même base que les paiements PROCAMPO.

4.3. Système et institutions de mise en œuvre

Le programme PROCAMPO est administré par **ASERCA** (*Apoyos y Servicios a la Comercialización Agropecuaria*, Office de commercialisation des produits agricoles) pour le compte de l'administration centrale. ASERCA est un organisme décentralisé du SAGARPA (ministère de l'agriculture, de l'élevage, du développement rural, des pêcheries et de l'alimentation). Il a été créé pour favoriser la commercialisation de certaines cultures (maïs, blé, riz et oléagineux) pour aider les producteurs à tirer parti de la libéralisation des échanges et de l'ouverture des marchés internationaux. Il comprend un bureau central comptant quelques 360 employés et 9 bureaux régionaux (contre 16 initialement) comptant chacun une quarantaine d'employés⁴.

La structure du bureau central est présentée dans le diagramme du graphique 4.1. Celle des bureaux régionaux dépend des caractéristiques de la région mais généralement, un bureau régional se compose d'un directeur, d'un directeur adjoint et de trois départements :

- le département des technologies de l'information (systèmes informatiques) qui assure l'assistance et la maintenance informatiques, contrôle tous les documents à l'entrée et à la sortie, reçoit les demandes et émet les chèques ;
- le département chargé du contrôle et de l'évaluation des programmes ; et
- le département administratif qui gère le personnel et le matériel.

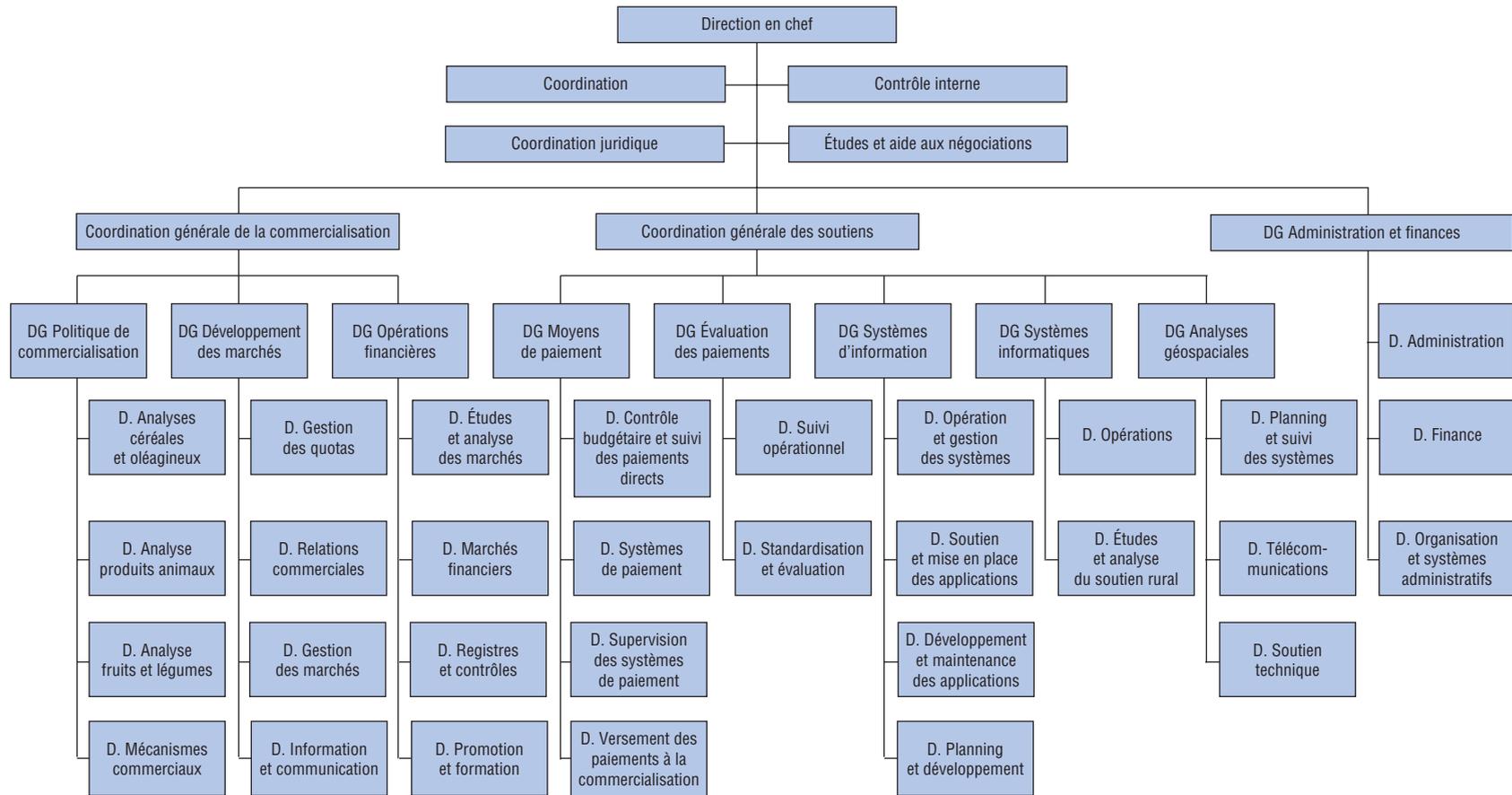
ASERCA imprime et traite les formulaires de demande, contrôle l'admissibilité des demandeurs et procède aux paiements. La base de données d'ASERCA contient des informations sur l'occupation des sols, les niveaux de paiements, etc.

ASERCA gère également la mise en œuvre des paiements liés à la commercialisation des cultures ; celle des paiements PROGAN depuis 2003 et il est prévu que, dans l'avenir, il administre tous les programmes *Alianza* (leur conception restant du ressort de SAGARPA) et centralise toute l'information.

La Direction générale (DG) des services d'information d'ASERCA est chargée de la conception de formulaires permettant d'entrer des informations sur les producteurs. Ce service a également la responsabilité du système d'information géographique SIGA (*Sistema de Información Geográfica ASERCA*), qui vérifie, en utilisant l'imagerie par satellite, que l'occupation effective des sols correspond bien aux demandes reçues et aux paiements effectués par PROCAMPO.

Les agences locales de **SAGARPA**, les **CADER** (*Centros de Apoyo al Desarrollo Rural*), gèrent la mise en œuvre, au niveau communal, de PROCAMPO et d'autres programmes. Elles assurent l'interface de proximité entre l'État et les producteurs. On recense au Mexique 715 CADER, comptant en moyenne quatre salariés. Les CADER distribuent l'information sur les programmes, annoncent le niveau des paiements, aident les agriculteurs à remplir les demandes, contrôlent l'admissibilité, collectent les formulaires

Graphique 4.1. Organigramme du bureau central d'ASERCA



Source : ASERCA, Estructura dictaminada, 1 Janvier 2002, Direction Générale des systèmes d'information.

de demande et les envoient aux bureaux régionaux d'ASERCA. À la fin de la procédure, ils informent les agriculteurs du montant qu'ils recevront et, dans certains cas, leur remettent le chèque.

Traditionnellement, les agriculteurs doivent s'inscrire au programme PROCAMPO en début de saison, remplir un formulaire pour chaque cycle auprès du CADER et prendre leur chèque au CADER. Récemment, des mécanismes ont été mis en place pour diminuer le nombre des transactions pour les agriculteurs et pour les CADER, comme l'explique la sous-section qui suit.

4.4. Conditions de paiement

Les producteurs reçoivent des paiements pour le cycle agricole pour lequel ils présentent une demande; une demande doit être déposée pour chaque cycle. Les paiements PROCAMPO en faveur des agriculteurs sont actuellement de trois types (ASERCA, 2002a) :

- Le **paiement PROCAMPO traditionnel** s'applique aux exploitations de plus de cinq hectares. L'appel à demandes d'aides et le montant du paiement sont annoncés par les bureaux locaux après semis. Quatre semaines après l'ensemencement, il est demandé aux producteurs de remplir et d'envoyer le formulaire de demande qui sera vérifié par les bureaux locaux et par ASERCA⁵. Environ quatre semaines plus tard, le bureau local (CADER) annonce la mise à disposition du chèque.
- Le **paiement PROCAMPO par anticipation** permet aux producteurs possédant moins de cinq hectares de recevoir le paiement avant le début des semis. Les agriculteurs possédant moins d'un hectare reçoivent le paiement équivalant à un hectare. Le paiement PROCAMPO par anticipation a été mis en place en 2001 en vue de simplifier les tâches administratives. Il représente désormais près de la moitié de l'ensemble des paiements PROCAMPO, plus d'un tiers des terres et près des trois quarts des producteurs. La procédure est la suivante : sur la base d'informations préalables contenues dans la base de données, ASERCA commence par traiter les formulaires et faire les chèques pour les petits producteurs. Les CADER annoncent la mise à disposition des chèques et les tiennent à la disposition des producteurs; les CADER et ASERCA contrôlent que les conditions requises ont été remplies. ASERCA fait des contrôles par rapport aux informations contenues dans la base de données. Le nombre des transactions est limité par rapport au système PROCAMPO traditionnel.
- Le **paiement PROCAMPO capitalisé**⁶ a été créé en 2002. Il permet aux agriculteurs d'utiliser leurs paiements PROCAMPO futurs comme garantie d'emprunts. Les petits producteurs (jusqu'à cinq hectares) sont dispensés d'intérêts. Les femmes et les populations autochtones bénéficient d'un accès prioritaire. En règle générale, les aides PROCAMPO peuvent être cumulées avec les aides reçues dans le cadre d'autres programmes d'aides agricoles. Pour demander à bénéficier du système PROCAMPO capitalisé, l'agriculteur doit, dans un premier temps, obtenir un formulaire de demande. Le CADER et ASERCA vérifient qu'il remplit les conditions requises et ASERCA fournit le formulaire. L'agriculteur doit ensuite proposer un projet contribuant à l'optimisation des ressources en eau ou autres, à la création d'emplois, à l'accroissement des capacités de production et/ou à l'intégration dans la chaîne alimentaire, et le déposer auprès des CADER. Le projet est évalué d'un point de vue technique par une commission de fonctionnaires fédéraux et régionaux et de représentants des agriculteurs. Une

institution financière évalue sa viabilité financière avant l'octroi du prêt. L'institution financière formalise le crédit et ASERCA enregistre le projet et le prêt. Enfin, le producteur reçoit l'argent et réalise le projet⁷.

4.5. Moyens de paiement

PROCAMPO utilise différents moyens de paiement : les chèques au porteur⁸ (appelés chèques PROCAMPO), les virements sur des comptes de dépôt et les virements sur des cartes électroniques de retrait. Le système des chèques au porteur est utilisé car un grand nombre d'agriculteurs (environ 50 % en 2003) n'ont pas de compte bancaire. Ces moyens de paiement ont des coûts unitaires différents et ASERCA s'efforce d'encourager l'utilisation du moyen de paiement le moins onéreux, y compris en le subventionnant.

Les chèques PROCAMPO sont distribués aux producteurs par les unités administratives locales, les CADER. Ils sont nominatifs et peuvent être encaissés dans tous les établissements bancaires. Pour éviter les fraudes, des systèmes physiques et électroniques de protection ont été mis en place. Outre BANSEFI⁹, trois banques commerciales peuvent émettre les chèques PROCAMPO : BANAMEX, BANCOMER et BANORTE). Elles sont sélectionnées dans chaque région par une procédure d'appel d'offres. Le coût unitaire hors taxe d'un chèque se situe entre 11.04 MXN et 12.74 MXN, selon la banque.

Pour les agriculteurs titulaires d'un compte bancaire, le virement est une solution plus simple d'un point de vue administratif, moins onéreuse et plus sûre. Dans un premier temps, le numéro de compte est communiqué aux bureaux régionaux d'ASERCA qui l'enregistrent. Le bureau central entre le numéro dans sa base de données, le valide et l'envoie au système bancaire, qui le valide à son tour et en informe ASERCA. Pour chaque dépôt, des courtiers agréés par ASERCA établissent un contrat avec les producteurs et l'envoient aux bureaux régionaux d'ASERCA qui valident la requête, calculent le montant et demandent l'autorisation d'utiliser le compte de dépôt. Le bureau central d'ASERCA accorde l'autorisation et donne au système bancaire l'instruction de procéder au transfert. Les courtiers contrôlent que le dépôt a été effectué et établissent un accusé de réception. Les producteurs reçoivent les informations du courtier. Ils doivent également enregistrer chaque demande auprès du CADER qui valide les informations reçues sur le producteur. Le coût unitaire hors taxes d'un dépôt est de 4 MXN.

Depuis peu, on encourage l'utilisation de la carte électronique par les agriculteurs possédant moins de cinq hectares, car il s'agit d'un mode de virement des paiements PROCAMPO encore plus simple et plus transparent, qui devrait de surcroît réduire les coûts administratifs pour les CADER. Le coût initial de création de la carte (10 MXN hors taxes) est pris en charge par ASERCA. Aucun dépôt minimum n'étant exigé, la carte est accessible aux producteurs qui ne seraient pas autorisés à ouvrir un compte bancaire. Elle peut être utilisée pour tous les types de paiements que le producteur est habilité à recevoir, y compris les paiements au titre d'autres programmes comme *Programa de Empleo Temporal* et les paiements liés à la commercialisation. Elle peut également être utilisée pour les transferts nationaux et internationaux et comme carte de débit, sans commission de retrait. En 2002, plus de 200 000 cartes ont été distribuées; on prévoyait que d'ici à 2006 tous les agriculteurs auraient un compte. Ce système sera évalué une fois par an par un bureau indépendant. Cette méthode, qui réduit les coûts administratifs, a obtenu un prix de l'innovation.

4.6. Technologies de l'information

Le système d'information géographique d'ASERCA (SIGA) est une composante technique des projets PROCAMPO en faveur des petits producteurs. Il comprend les éléments suivants (ASERCA, 2002b) :

- La vérification que les activités agricoles effectuées par le producteur recevant un paiement correspondent bien à ce qui a été déclaré aux CADER.
- Un registre complet des propriétés et des producteurs engagés dans tous les programmes PROCAMPO, mais aussi l'enregistrement de toutes les propriétés « *ejidal* » communales. Cette tâche a été achevée en 2004.
- La prise d'images satellite pour identifier les capacités techniques et productives de toutes les terres agricoles.
- L'identification des régions agricoles et des frontières agricoles.
- L'évaluation des effets sur l'environnement des programmes PROCAMPO, de la réforme de l'agriculture et de toutes les activités agricoles.
- L'estimation de ces effets au niveau national.

En 1993, tous les agriculteurs remplissant les conditions ont été enregistrés dans la base de données de PROCAMPO mais, jusqu'en 2004, ils devaient faire enregistrer une nouvelle demande pour chaque cycle. À partir de 1996, aucun nouveau producteur n'a pu être entré dans la base de données. ASERCA contrôle les utilisations des sols déclarées par rapport aux informations contenues dans la base de données. Pour les projets environnementaux, des contrôles par sondages sont effectués.

4.7. Estimation des coûts de transaction liés aux politiques de PROCAMPO

Les CTLP sont estimés pour les deux organismes publics qui participent à la mise en œuvre des paiements PROCAMPO : ASERCA et les CADER. Ces estimations s'appuient sur les informations disponibles publiquement (c'est-à-dire réalisées pour un coût marginal relativement faible). Les méthodes d'estimation utilisées pour les deux organismes dépendent des données disponibles. Pour une plus grande précision de ces estimations, il faudrait collecter des données supplémentaires.

Les coûts de PROCAMPO doivent d'abord être isolés des CTLP des autres programmes mis en œuvre par ASERCA et les CADER. On tente ensuite d'imputer les CTLP aux différentes tâches nécessaires pour mettre en œuvre les paiements PROCAMPO, lesquelles sont énumérées dans le graphique 1.1 du chapitre 1. L'accent est mis sur les tâches identifiées pour la distribution et le contrôle de paiements.

ASERCA

ASERCA étant un organisme de SAGARPA, ses coûts administratifs peuvent être directement repris du budget de SAGARPA à la rubrique « coûts d'exploitation ». Pour l'année 2003, ce budget prévisionnel était de 326 millions de MXN (30 millions d'USD). Ce montant couvre le coût d'administration du bureau central d'ASERCA et de ses bureaux régionaux. Comme le montre la première colonne du tableau 4.1, le budget distingue :

- les coûts liés au personnel (permanent et temporaire) : salaires, cotisation retraite et autres transferts sociaux ;
- le coût des services : banques, consultants, équipes de nettoyage, etc. ; et
- le coût des équipements et des fournitures de bureau.

Tableau 4.1. **Coût d'administration d'ASERCA : budget prévisionnel pour 2003**

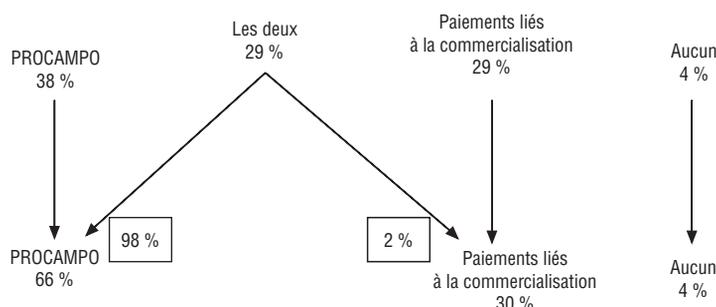
	CTLTP total d'ASERCA	CTLTP d'ASERCA sur PROCAMPO (66 % du total)	
	Millions de MXN	Millions de MXN	%
Coûts liés au personnel	205.1	135.1	63
Contrats de services	95.6	63.0	29
<i>dont</i> : coûts bancaires	–	41.0	19
Équipements et fournitures	25.2	16.6	8
Total	325.8	214.6	100

Source : SAGARPA (2003a).

Le coût total d'administration d'ASERCA se répartissait dans le budget prévisionnel pour 2003 entre les paiements PROCAMPO et les paiements liés à la commercialisation, les deux principaux programmes gérés par ASERCA, sur la base du nombre de cadres (compte non tenu du personnel de soutien) de chaque section de l'organisation (voir l'organigramme du bureau central d'ASERCA, Figure 4.1). On suppose par conséquent que le ratio cadres/personnel de soutien est le même dans toutes les sections d'ASERCA. Cette imputation est aussi la même dans le bureau central d'ASERCA et dans les 9 bureaux régionaux, qui n'ont pas pu être isolés dans les statistiques du budget.

L'imputation se fait en deux temps. D'abord, le coût d'exploitation total d'ASERCA est réparti entre les différentes sections en fonction de leurs parts de personnel d'encadrement. Ensuite, il faut déterminer, pour chaque section, si elle travaille à l'un des deux programmes, aux deux, ou à aucun des deux. Certaines sections d'ASERCA (partie gauche du graphique 4.1) sont exclusivement chargées de la mise en œuvre des paiements liés à la commercialisation (la Coordination générale de la commercialisation et la direction du versement des paiements liés à la commercialisation) et leur part des coûts peut sans ambiguïté être affectée à ce programme. De même, d'autres sections d'ASERCA (milieu du graphique 4.1), comme la plupart des directions générales relevant de la Coordination générale des soutiens¹⁰, peuvent être directement liées à PROCAMPO. En revanche, les tâches de la direction en chef (hormis les unités des études agroalimentaires et de l'aide aux négociations commerciales internationales, qui ne sont rattachées à aucun des programmes) et de la DG Administration et finance sont partagées entre PROCAMPO et les paiements liés à la commercialisation. Les coûts des sections partagées sont ensuite divisés entre les deux programmes en fonction du nombre d'agriculteurs bénéficiaires (valeur de substitution pour le nombre de demandes traitées). On suppose que les demandes de paiements PROCAMPO ou de paiements liés à la commercialisation demandent un temps de traitement équivalent. Le nombre d'agriculteurs bénéficiaires de PROCAMPO étant nettement plus important que celui des bénéficiaires de paiements de commercialisation, on attribue 98 % des coûts partagés à PROCAMPO. Au bout du compte, on estime que PROCAMPO représente 66 % du coût d'administration d'ASERCA (graphique 4.2), soit 215 millions de MXN (20 millions d'USD) (deuxième colonne du tableau 4.1).

Ce CTLTP de 215 millions de MXN est globalement affecté aux différentes tâches accomplies par ASERCA dans la mise en œuvre de PROCAMPO, c'est-à-dire : identification des bénéficiaires, traitement des demandes, remise des paiements, contrôle des conditions d'accès et du respect des engagements, suivi et coordination du système de paiement et administration globale du système. Pour déterminer les coûts attribués à PROCAMPO, on utilise l'effectif de cadres de chaque section d'ASERCA, après avoir affecté

Graphique 4.2. **Imputation des CTLP d'ASERCA à PROCAMPO**

Source : Estimation du Secrétariat à partir de l'organigramme d'ASERCA.

les différentes tâches aux différentes sections, comme décrit plus loin. L'estimation des coûts d'ASERCA figure à la première colonne du tableaux 4.2.

Tableau 4.2. **Imputation des CTLP à PROCAMPO**

Tâches	CTLP de ASERCA	CTLP des CADER	CTLP total	CTLP en % des paiements	CTLP par producteur	CTLP par hectare
	Millions de MXN	Millions de MXN	Millions de MXN	%	MXN	MXN
Conception ¹	5	0	5	0.04	2	0
Évaluation	6	0	6	0.05	2	0
Identification des bénéficiaires	0	48	48	0.37	17	4
Traitement des demandes	30	68	97	0.75	34	7
Paiement effectif	46	25	71	0.54	25	5
Admissibilité/respect des engagements	13	23	36	0.28	13	3
Suivi ²	115	0	115	0.88	40	8
Total	215	164	379	2.90	133	27

1. N'inclut pas les coûts SAGARPA autres que ceux d'ASERCA.

2. Inclut la gestion, l'exploitation informatique et les coûts organisationnels.

Source : Estimation du Secrétariat.

La principale tâche d'ASERCA est d'effectuer le **suivi** et le contrôle de l'administration du système. Ce rôle incombe à la direction en chef et à la DG Administration et finances, mais aussi à la DG Programmation et évaluation des paiements directs et à la direction Contrôle budgétaire et suivi des paiements directs. Sous l'égide de la Coordination générale des soutiens, la DG Moyens de paiement est principalement chargée du **versement des paiements eux-mêmes**, alors que le **traitement** des paiements est effectué dans la DG Systèmes d'information pour le versement des paiements directs. La DG Analyses géospatiales est chargée de contrôler **l'admissibilité et le respect des engagements**. Les coûts bancaires liés au versement des paiements sont inclus dans le budget d'ASERCA, mais ne peuvent être considérés comme correspondant exactement aux coûts des contrats de services puisque les coûts de contrats de services comprennent des coûts autres que bancaires. Toutefois, en 2002, les banques estimaient à 41 millions de MXN (3.8 millions d'USD) le coût bancaire total des chèques PROCAMPO (tableau 4.1). Ce montant est directement imputable à la tâche consistant à effectuer le « paiement effectif » et il est

déduit du montant total des coûts d'administration d'ASERCA imputable à PROCAMPO, pour être affecté à l'ensemble des tâches.

ASERCA joue aussi un rôle dans la conception et l'évaluation de PROCAMPO. La Direction Planning et développement de la DG Systèmes d'information pour le versement des paiements directs participe à la **conception** du programme. L'**évaluation** du programme est effectuée par la direction Études et analyses du soutien rural au sein de la DG Systèmes informatiques, alors que d'autres parties de cette DG se consacrent au suivi du système de paiement. La collecte d'informations au niveau d'ASERCA n'est pas considérée comme un CTLP spécifique, étant donné qu'elle procède du processus de mise en œuvre qui nécessite que l'information des applications soit centralisée dans une base de données, que gère ASERCA. Cela peut s'interpréter comme un avantage de la mise en œuvre de PROCAMPO.

Les CADER

Les coûts d'administration des CADER ne sont pas identifiés séparément dans le budget de SAGARPA. L'estimation des coûts encourus dans la mise en œuvre de PROCAMPO ne prend en compte que les coûts salariaux. Pour chaque région, les effectifs des CADER, par catégorie administrative, et les salaires mensuels des fonctionnaires des différentes catégories sont fournis par SAGARPA. Les coûts salariaux des CADER des différentes régions peuvent être obtenus en multipliant le nombre de salariés de chaque catégorie par le salaire moyen de cette catégorie, et en additionnant les coûts salariaux de toutes les catégories de personnels. Le total des coûts salariaux des CADER s'élevait en 2002 à 644 millions de MXN (60 millions d'USD).

Les CADER sont chargés de la mise en œuvre de PROCAMPO et de nombreux autres programmes. Il faut donc faire une estimation de la part de leurs coûts salariaux pour obtenir les CTLP de PROCAMPO pour les CADER. Pour cela, on utilise le nombre de jours consacrés par les employés des CADER à des tâches liées à PROCAMPO. Cette information se trouve dans un rapport de SAGARPA (2003b) sur les indicateurs de gestion de PROCAMPO pour le cycle agricole printemps/été 2002. La durée de chaque tâche nécessaire pour procéder aux paiements PROCAMPO est donnée par le CADER et la région. Cette valeur est utilisée comme une approximation du temps passé à des tâches liées à PROCAMPO. Pour le cycle automne/hiver, les informations sur le nombre total de jours consacrés à PROCAMPO sont disponibles et leur affectation aux différentes tâches est calquée de manière arbitraire sur le cycle printemps/été. Le tableau 4.3 montre le nombre de jours consacrés à des tâches PROCAMPO en moyenne, mais le calcul a été fait pour toutes les régions, car les temps et les coûts du travail varient d'une région à l'autre en fonction du nombre de demandes et de la composition du personnel des CADER. Au total, les salariés des CADER consacrent plus de 90 jours à PROCAMPO : 43 pour le cycle printemps/été et 48 pour le cycle automne/hiver (moyennes 2001-02 et 2002-03). Cela représente environ le quart de leur temps de travail¹¹. Par conséquent, le CTLP moyen de PROCAMPO pour les CADER est estimé à 164 millions de MXN (15 millions d'USD) (tableau 4.2).

Pour chaque région, les coûts salariaux sont enfin affectés aux tâches spécifiques en fonction du nombre de jours consacrés aux deux cycles PROCAMPO dans chaque région. Le résultat de ce calcul donne une estimation du CTLP des tâches spécifiques à PROCAMPO pour les CADER (colonne 2 du tableau 4.2). Il est ensuite additionné aux CTLP d'ASERCA, pour les différentes tâches, ce qui donne le coût de la mise en œuvre du contrôle des paiements PROCAMPO (colonne 3 du tableau 4.2).

Tableau 4.3. **Nombre moyen de jours consacrés à PROCAMPO par les CADER**

	Printemps/ été 2002	Moyenne automne/ hiver 2001-02 et 2002-03	Total 2002	Total 2002 en pourcentage
Identification des bénéficiaires	14	s.o.	29	8
Traitement des demandes	18	s.o.	37	10
Enregistrement des demandes	6	s.o.	14	4
Contrôle et calcul	6	s.o.	12	3
Impression	5	s.o.	11	3
Paiement effectif	5	s.o.	10	3
Admissibilité/respect	7	s.o.	14	4
Nombre total de jours de travail consacrés à PROCAMPO	43	48	91	25

s.o. : sans objet.

1. Le cycle automne/hiver est affecté aux différentes tâches sur la base de la répartition printemps/été.

Source : SAGARPA (2003b) et ASERCA (2003).

Le total des CTLP de PROCAMPO est estimé à 379 millions de MXN (35 millions d'USD), soit moins de 3 % de la valeur totale des paiements. Pour donner une image plus précise de leur importance relative, les CTLP doivent aussi être examinés au regard du nombre de producteurs bénéficiaires et au nombre d'hectares couverts. Les CTLP moyens par agriculteur sont de 133 MXN (12.4 USD), pour un paiement moyen de 4 592 MXN (427 USD). Le paiement moyen par hectare est de 947 MXN (88 USD) pour un CTLP estimé de 27 MXN (2.5 USD). Les CTLP de PROCAMPO sont relativement modestes au regard du grand nombre d'agriculteurs qui en bénéficient (tableau 4.4), car les transactions sont relativement normalisées et la plupart des tâches sont informatisées.

Tableau 4.4. **Transferts PROCAMPO en 2003**

	Nombre de producteurs	Paiements	Superficie	Nombre d'exploitations
	Milliers	Millions de MXN	Milliers d'hectares	Milliers
Cycle automne/hiver exercice 2003	438	2 711	3 105	587
Cycle printemps/été 2003	2 405	10 343	10 681	3 520
Total	2 843	13 054	13 786	4 107

Source : ASERCA (2004), tableau 9.

4.8. Conclusions

La plus grande partie des CTLP correspond au contrôle de l'ensemble du système, c'est-à-dire à l'administration et à la coordination de tout le système par la direction en chef et la DG Administration et finance du bureau central d'ASERCA. Si l'essentiel du travail d'ASERCA est lié à PROCAMPO, l'agence effectue de plus en plus d'autres tâches qui n'ont pas été prises en compte dans cette étude de cas et pourraient être comptabilisées comme des coûts partagés. La deuxième plus grosse composante correspond au traitement des demandes, réalisé localement pour les deux tiers. L'identification du bénéficiaire représente un coût relativement faible, dans la mesure où tous les producteurs PROCAMPO sont inscrits dans une base de données. De même, cette base de données est utilisée pour contrôler l'admissibilité, à un coût relativement faible, par la vérification des demandes successives et des informations du SIGA. En outre, il est à prévoir que le coût du traitement des paiements va diminuer à mesure que les producteurs seront de plus en plus nombreux à encaisser leurs paiements grâce à leur carte électronique.

Les CTLP de PROCAMPO ont été évalués à partir d'informations publiquement disponibles. Un certain nombre d'hypothèses ont dû être posées concernant l'affectation des coûts par programme et par tâche et la valeur des coûts salariaux. On pourrait obtenir de meilleures estimations en utilisant des informations plus détaillées, mais la méthode utilisée ici offre l'avantage d'un coût relativement modeste.

Les coûts d'administration de PROCAMPO sont relativement limités au regard du nombre important des agriculteurs bénéficiaires – ils sont beaucoup plus nombreux à recevoir des subventions que sous l'ancien système de soutien aux prix. Le faible niveau d'intégration de certains agriculteurs dans le système bancaire constitue aussi un défi. Avec le développement des cartes électroniques et dans la mesure où les participants ne sont plus obligés de s'inscrire à chaque cycle de paiement, les coûts devraient se réduire. Il serait ainsi intéressant de suivre l'évolution dans le temps des CTLP de PROCAMPO, à mesure que les différents modes de paiement et systèmes mis en place pour administrer PROCAMPO (cartes de retrait, base de données et SIGA) seront utilisés pour d'autres programmes. Il faut s'attendre à ce que les CTLP diminuent encore grâce au partage du réseau de remise et de contrôle des paiements et des systèmes d'information.

Notes

1. Programme d'aides directes en faveur de la campagne (*Programa de Apoyos Directos al Campo*).
2. Société nationale de cultures vivrières de base (*Compania Nacional de Subsistencias Populares*).
3. La plupart des autres paiements effectués dans le cadre du programme ALIANZA consistent en des subventions aux moyens de production (principalement aux investissements) ou des services sur l'exploitation.
4. Le Mexique est divisé en 32 régions administratives.
5. Depuis 2005, les agriculteurs n'ont plus besoin de s'enregistrer à chaque cycle.
6. Le système de mise en œuvre du paiement PROCAMPO capitalisé est différent des autres types de paiements du fait de la nature de l'aide. Les CADER contrôlent la requête, reçoivent et enregistrent le projet économique; ASERCA produit et imprime le document officiel et enregistre le projet économique et le crédit. Un comité public évalue la faisabilité technique du projet. Une institution financière évalue sa viabilité financière et formalise le crédit.
7. La Banque interaméricaine de développement, qui finance en partie le système PROCAMPO capitalisé, évaluera le programme.
8. Les chèques au porteur peuvent être encaissés directement par le porteur.
9. La BANSEFI (*Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros*, Banque d'épargne nationale et de services financiers) est une banque de développement dont l'objet est de promouvoir une culture de l'épargne et d'offrir une aide technique et des services financiers aux entités de crédit et d'épargne populaires du gouvernement fédéral.
10. Les DG Moyens de paiement (hormis la direction Versement des paiements à la commercialisation), la DG Programmation et évaluation des paiements directs, la DG Systèmes d'information pour le versement des paiements directs, la DG Systèmes informatiques et la DG des analyses géospatiales.
11. Les CADER estiment que PROCAMPO occupe 80 % de leur temps de travail. Si on retenait cette estimation élevée, le PRTC total de PROCAMPO serait le double du niveau obtenu, à 730 millions de MXN ou 5.6 % des montants transférés.

Références

- ASERCA (2002a), « PROCAMPO », présentation de la Direction générale des moyens de paiement, Coordination générale des paiements, décembre.
- ASERCA (2002b), « Reporte BID – Evaluación ambiental del PROCAMPO », présentation de la Direction générale des moyens de paiement, Coordination générale des paiements, décembre.
- ASERCA (2003), *Informe*, PEF 2003, Direction générale des Systèmes d'information pour le versement des paiements directs, Coordination générale des paiements.
- ASERCA (2004), « Comité de Control y Auditoría en ASERCA », Comité de contrôle et d'audit, première session ordinaire 2004, Direction générale des moyens de paiement et Direction générale des systèmes d'information pour le versement des paiements directs, mars.
- OCDE (2003), *Politiques agricoles des pays de l'OCDE : Suivi et évaluation*, OCDE, Paris.
- SAGARPA (2003a), *Resumen del estado del ejercicio prepostal 2003*, Oficialia mayor, Dirección general de eficiencia financiera y rendición de cuentas, (Résumé de l'état de l'exercice budgétaire 2003, Bureau principal, Direction générale de l'efficacité financière et du rendu des comptes), avril.
- SAGARPA (2003b), *PROCAMPO indicadores de gestión, ciclo agrícola Primavera-verano 2002, Duración del proceso operativo por Delegación y CADER* (Indicateurs de gestion, cycle agricole printemps-été – Durée du processus de gestion par délégation et par CADER), mars.

PARTIE II

Chapitre 5

**Étude de cas
sur les coûts de transaction
liés aux politiques
engendrés par les paiements directs
en Suisse**

Résumé

Cette étude de cas propose une estimation des coûts de transaction engendrés par le système suisse de paiements directs. Cette estimation est menée à bien pour deux études de cas portant respectivement sur les cantons des Grisons et de Zurich, où les coûts de mise en œuvre et de contrôle sont évalués à cinq niveaux, à savoir ceux de l'État, du canton, des organisations de contrôle, de la commune et de l'exploitation. Bien qu'il soit possible de déterminer avec précision la part des coûts qui incombe aux pouvoirs publics et aux organisations de contrôle, les nombreux facteurs qui influent sur ces coûts sont, tout comme les différences entre les exploitations, des sources d'incertitude lors de l'évaluation de la charge de travail et des coûts de main-d'œuvre générés au niveau de l'exploitation.

Cette étude de cas s'appuie sur les analyses de l'efficacité des paiements directs et des mesures de politique agricole. Jusqu'à présent, ces analyses ont négligé les coûts de transaction. Cependant, du fait de la nouvelle orientation de la politique agricole en Suisse et dans l'Union européenne, qui s'est accompagnée du découplage des mesures mises en œuvre d'avec les volumes de production ainsi que de leur couplage à des réglementations spécifiques ou relatives aux exploitations (conditionnalité), il convient de déterminer à quel point les coûts de transaction influent sur la mise en œuvre et sur l'efficacité des politiques, ainsi que sur la participation des exploitations.

En Suisse, les paiements directs ont pris une importance considérable. Le système de paiements directs n'a cessé de se développer et le montant des fonds versés d'augmenter entre 1992 et 1998. En vertu d'un nouvel article de la Constitution et de nouvelles lois sur l'agriculture, les paiements directs sont subordonnés depuis 1999 à la fourniture des prestations écologiques requises. Les paiements directs généraux rémunèrent les services multifonctionnels fournis par l'agriculture (ticket rouge), alors que les prestations spéciales à caractère écologique et éthologique (ticket vert) bénéficient de paiements additionnels.

En 2003, l'agriculture a reçu au total 2.47 milliards de CHF sous la forme de paiements directs, dont 81 % étaient constitués de paiements généraux et 15 % de paiements directs écologiques. Les 4 % restants correspondent à des contributions d'estivage. Cette même année, 89 % de toutes les exploitations agricoles suisses fournissaient les prestations écologiques requises. Ces exploitations couvraient 96 % de l'ensemble de la superficie agricole utilisée. Dans le même temps, les exploitations biologiques en représentaient 10 %, leur part ayant sensiblement progressé dans les années 90. La participation a également beaucoup augmenté en ce qui concerne les paiements éthologiques : en 2003, 30 % de l'ensemble des unités de gros bétail étaient élevées conformément aux exigences pour les systèmes de stabulation particulièrement respectueux des animaux et 62 % selon les prescriptions du programme pour sorties régulières en plein air des animaux.

Les coûts de transaction s'élèvent au total à 3 millions de CHF dans le canton des Grisons et à 3.9 millions de CHF dans celui de Zurich. Le montant total des coûts de transaction atteignait donc 1 100 CHF par exploitation, dont 690 CHF à 755 CHF étaient

supportés par les exploitations elles-mêmes. Ces coûts sont contrebalancés par des paiements directs d'un montant total de 167 millions de CHF, soit 60 800 CHF par exploitation, dans le canton des Grisons, et de 141 millions de CHF, soit 38 500 CHF par exploitation, dans celui de Zurich. Les transferts assurés au moyen de ces paiements se caractérisent donc par un haut degré d'efficacité. Les coûts de transaction représentent au total 1.8 % de l'ensemble des paiements directs dans le canton des Grisons et 2.8 % dans celui de Zurich.

Les pouvoirs publics prennent en charge environ 37 % de l'ensemble des coûts de transaction dans le canton des Grisons et approximativement 30 % dans celui de Zurich. Les exploitations couvrent le reste. Du point de vue des pouvoirs publics, le rapport entre le montant des coûts de transaction et celui des paiements directs versés peut être jugé très efficace. L'efficacité des transferts dépend de facteurs liés aux caractéristiques du système et de l'environnement ainsi que du montant total des paiements directs versés.

Le montant total des coûts de transaction dépend de cinq facteurs : 1) la taille de l'exploitation; 2) la participation de l'exploitation aux « mesures ticket vert » (programmes écologiques et éthologiques); 3) les différences d'organisation entre les deux cantons; 4) l'orientation technico-économique des exploitations; et 5) les influences exercées par l'environnement. Par ailleurs, les coûts de transaction par unité appropriée sont principalement fonction de la taille de l'exploitation. Les coûts de transaction par hectare sont en effet d'autant plus faibles que l'exploitation est étendue, puisque les plus grosses exploitations peuvent répartir les coûts de transaction fixes entre un plus grand nombre d'hectares. Le pourcentage de coûts fixes d'une exploitation et les coûts de transaction par exploitation ne dépendent pas seulement des procédures établies par l'État, mais aussi des capacités du chef d'exploitation.

Abréviations

Allemand		Français	
ÖLN	Ökologischer Leistungsnachweis	PER	Prestations écologiques requises
		CTLP	Coûts de transaction liés aux politiques
RGVE	Raufutter erziehende Grossvieheinheit	UGBFG	Unité de gros bétail consommant des fourrages grossiers
TEP	Tierhaltung unter erschwerten Produktionsbedingungen	TEP	Garde d'animaux dans des conditions de production difficiles
BTS	Besonders tierfreundliche Stallhaltungssysteme	SST	Systèmes de stabulation particulièrement respectueux des animaux
RAUS	Regelmässiger Auslauf im Freien	SRPA	Sorties régulières en plein air des animaux
Bio	Biologischer Landbau	Bio	Culture biologique
		ESP	Estimation du soutien aux producteurs
IP	Integrierte Produktion	PI	Production intégrée
GVE	Grossvieheinheit	UGB	Unité de gros bétail
A	Are	a	Are
ha	Hectare	ha	Hectare
BLW	Bundesamt für Landwirtschaft	OFAG	Office fédéral de l'agriculture
ALN	Amt für Landschaft und Natur Zürich		Office du paysage et de la nature du canton de Zurich

L'imputation et l'interprétation des coûts de transaction doivent être directement liées aux programmes de paiements directs et au système d'objectifs de politique agricole correspondants. En Suisse, les services que l'agriculture est appelée à fournir en vertu de la Constitution fédérale sont rémunérés par des paiements directs. Il en résulte que les coûts de transaction peuvent être considérés comme un élément des coûts d'assurance-qualité.

Ces coûts sont pour leur plus grande part imputables au contrôle du respect des réglementations relatives aux conditions à remplir pour bénéficier des paiements. L'ensemble des paiements directs est donc principalement fonction de la qualité souhaitée des biens publics, c'est-à-dire des services multifonctionnels fournis par l'agriculture. Cela ne vaut pas uniquement pour les pouvoirs publics mais aussi pour les exploitations. Dans l'actuel système de paiements directs, une réduction notable des coûts de transaction ne pourra probablement être assurée qu'en révisant les exigences en matière de qualité des services multifonctionnels. Une amélioration de l'efficacité de la mise en œuvre et du contrôle exigerait une optimisation simultanée des coûts de transaction et de la qualité des services, or ces deux objectifs paraissent contradictoires.

5.1. Contexte et objet

Cette étude de cas, qui a été menée dans le cadre du projet de l'OCDE sur les coûts de transaction liés aux politiques, examine la mise en œuvre du système de paiements directs dans deux cantons suisses et estime les coûts qui leur sont associés. Cette étude de cas a pour principal objectif d'évaluer les coûts de transaction en accordant une attention particulière à la conditionnalité dans le système suisse de paiements directs. Compte tenu de la relation qui existe entre les réglementations relatives aux prestations écologiques requises pour que l'exploitation puisse bénéficier de paiements directs et les programmes de compensation écologique, ces derniers seront également pris en compte dans l'évaluation. Par contre, les sommes versées en vertu des réglementations sur la qualité écologique étant de fait négligeables, ces mesures ne seront pas prises en considération.

Le principal objectif peut être subdivisé en trois éléments ou tâches :

- le choix des méthodes adaptées pour l'évaluation des coûts de transaction ;
- la représentation de l'actuel système de paiements directs et de chacun des paiements, en tenant dûment compte des réglementations applicables aux exploitations, des conditions globales requises pour les exploitations, ainsi que des institutions de mise en œuvre et de contrôle existantes; et
- l'évaluation des coûts de transaction dans l'actuel système de paiements directs aux échelons fédéral et cantonal, ainsi qu'au niveau des institutions de mise en œuvre et de contrôle, et à celui des exploitations.

L'évaluation des coûts de transaction présentée dans ce chapitre se limitera aux seuls coûts de mise en œuvre et de contrôle des mesures correspondantes. Cela signifie en particulier que les coûts liés aux programmes d'action indiqués ci-dessous ne sont pas pris en considération :

- les coûts de planification et de mise en œuvre d'un programme d'action; et
- les coûts de modification des exploitations en vue de la participation à un programme (coûts liés à leur conversion, à la réduction du nombre d'unités de gros bétail ou aux modifications apportées à l'utilisation des terres pour fournir les PER, etc.).

5.2. Le système suisse de paiements directs

Cette section vise à expliquer le système de paiements directs appliqué dans le cadre de la politique agricole suisse. Après une brève description de la façon dont ce système a été instauré, sa place dans la Constitution est expliquée ainsi que son rôle dans les objectifs de politique agricole. Les paiements directs sont soumis à de nombreuses

réglementations. Il est donc nécessaire de décrire ces dernières en détail pour pouvoir procéder au calcul et à l'interprétation des coûts de transaction. L'évolution des paiements directs versés et du nombre d'hectares ou d'animaux bénéficiant des programmes est ensuite présentée.

Historique du système de paiements directs

En 1992, le septième Rapport agricole de l'Office fédéral de l'agriculture a annoncé une réforme de la politique agricole suisse. Jusqu'alors, cette politique visait principalement à garantir l'approvisionnement du pays en biens et services essentiels. Le soutien à l'agriculture était pour une large part assuré au moyen d'interventions sur les marchés. Au début des années 90, outre les négociations en cours au sein du GATT, trois raisons ont rendu impérative une révision fondamentale de la politique agricole suisse (Rieder, 1998) :

- la surproduction entraînée par la politique de prix élevés s'avérait coûteuse pour l'État ;
- un haut degré de pollution ; et
- la tendance à la dégradation de la répartition des revenus entre les grandes et les petites exploitations mais aussi entre celles des plaines et des montagnes.

Pour y remédier, un nouvel article consacré à l'agriculture et définissant une politique fondée sur le concept d'agriculture multifonctionnelle a été inséré dans la Constitution fédérale en 1996. Cette nouvelle définition repose sur l'idée que l'agriculture ne produit pas uniquement des denrées alimentaires mais aussi des biens publics qui ne peuvent être rémunérés par le marché. La fourniture de ces services d'utilité publique par l'agriculture est assurée et rémunérée au moyen de paiements directs qui ne sont pas liés à la production.

Après l'instauration des premiers paiements directs dans les années 70, le système n'a cessé de se développer entre 1993 et 1999, période au cours de laquelle les quatre étapes suivantes se sont révélées fondamentales :

1. Le septième rapport agricole du 27 janvier 1992 a jeté les bases d'une dissociation des politiques de prix et des politiques de revenus ainsi que de l'instauration de paiements directs non liés à la production à compter du 1^{er} janvier 1993. De nouveaux paiements directs écologiques ont été mis en place. Ils étaient subordonnés au respect de réglementations concernant les superficies ou les animaux susceptibles d'en bénéficier (conditionnalité au niveau des activités des l'exploitation).
2. Le nouvel article 104 de la Constitution fédérale a été adopté lors du référendum du 9 juin 1996. Cet article est à la base de la politique agricole de 2002 et donc de la nouvelle loi sur l'agriculture.
3. Des paiements directs complémentaires liés à un pourcentage minimal de surfaces de compensation écologique de 5 % en 1997 et de 7 % depuis 1998 ont été instaurés.
4. La nouvelle loi sur l'agriculture et l'actuel système de paiements directs sont entrés en vigueur le 1^{er} janvier 1999. Le droit de bénéficier de paiements directs est subordonné pour toutes les exploitations à la fourniture des prestations écologiques requises (conditionnalité au niveau de l'exploitation).

Le système suisse de paiements directs, élément de la politique agricole

La nouvelle politique agricole, et donc le système de paiements directs, se fondent sur l'article 104 de la Constitution fédérale suisse. Le paragraphe 1 de cet article assigne un rôle multifonctionnel à l'agriculture, qui doit assurer :

- La sécurité de l'approvisionnement de la population : la population ne doit pas seulement disposer d'un abondant approvisionnement en denrées alimentaires en « temps normal ». La production doit également pouvoir être portée à un niveau suffisant en temps de crise.
- La conservation des ressources naturelles et l'entretien du paysage rural : le facteur « sol » revêt une importance primordiale pour la production agricole. La protection de la fertilité des sols est donc au cœur de la conservation des ressources naturelles. Qui plus est, l'eau, l'air, la faune et la flore sont également des ressources naturelles et doivent bénéficier de toute l'attention requise dans le cadre de la production agricole.
- Le paysage rural est façonné par les activités de production agricole. Tant l'implantation de l'habitat que les pratiques agricoles créent des paysages caractéristiques. Il ne s'agit cependant pas de les maintenir dans un état particulier mais plutôt d'éviter les interventions et les influences perturbatrices.
- L'occupation décentralisée du territoire : les communautés villageoises et leur vie politique et culturelle spécifique doivent être préservées et développées grâce à une agriculture prospère.

En vertu de la Constitution fédérale, l'État doit veiller à ce que ces missions soient remplies grâce à une production durable et axée sur le marché. Il convient de garder à l'esprit que les fonctions dont doit s'acquitter l'agriculture aux termes de la Constitution sont dans une large mesure directement liées au mode de production en place. Un arbitrage entre les objectifs de production et les objectifs environnementaux assignés à l'agriculture s'impose : la pollution est d'autant plus grande que la production de denrées agricoles est intensive. La politique agricole suisse envisage donc principalement l'objectif de développement durable sous son aspect écologique. La production n'en doit pas moins rester concurrentielle et permettre aux agriculteurs de produire avec efficacité et de répondre aux impératifs du moment.

L'alinéa 3a de la Constitution permet à l'État de compléter les revenus agricoles par des paiements directs. Ces paiements visent à rémunérer les services multifonctionnels fournis à condition que l'exploitant apporte la preuve qu'il assure les prestations écologiques requises. La partie supérieure du graphique 5.1 montre les mesures de paiement direct prévues par la loi et l'importance de leur rôle dans la réalisation des missions multifonctionnelles assignées à l'agriculture.

Il convient de distinguer les paiements directs généraux et les paiements directs écologiques, lesquels sont fondés sur l'alinéa 3b de l'article 104 de la Constitution. Aux termes de cet article, l'État est tenu d'encourager au moyen de mesures incitatives présentant un intérêt économique les formes d'exploitation particulièrement en accord avec la nature et respectueuses de l'environnement et des animaux. Il en résulte que des paiements directs spécifiques peuvent être accordés pour la fourniture de prestations additionnelles comme l'illustre la partie inférieure du graphique 5.1. Ces paiements directs écologiques encouragent des prestations additionnelles clairement définies. S'il n'est pas possible d'identifier avec certitude les effets des paiements directs généraux sur la

Graphique 5.1. Le système de paiements directs

Art. 104 de la Constitution fédérale Paragraphe 1				
Production durable et axée sur le marché				
	Politique	Sécurité de l'approvisionnement de la population	Conservation des ressources naturelles et entretien du paysage rural	Occupation décentralisée du territoire
Paielements directs	Paielements à l'hectare	XXX	XX	XXX
	Paielements UGBFG ¹		XXX	
	Paielements TEP ²		XXX	XX
	Paielements terrains en pente ³		XX	XX
Art. 104 de la Constitution fédérale Alinéa 3b				
Encourager au moyen de mesures d'incitation économique les formes d'exploitation particulièrement en accord avec la nature et respectueuses de l'environnement et des animaux				
Paielements éthologiques	Paielements SST ⁴ Paielements SRPA ⁵	Les animaux doivent être gardés librement en groupes dans des systèmes de stabulation comportant trois aires différentes. Les animaux doivent bénéficier d'au moins 26 sorties par mois à des jours différents pendant la période de végétation (13 durant la période d'affouragement d'hiver).		
Paielements écologiques	Compensation écologique. Culture extensive de céréales. Agriculture biologique.	Première récolte : 15 juin, sans fumure. Aucune application de régulateurs de croissance ni de pesticides. L'ensemble de l'exploitation doit se conformer aux directives relatives à l'agriculture biologique.		

1. Paiements pour la garde d'animaux consommant des fourrages grossiers.
2. Paiements pour la garde d'animaux dans des conditions de production difficiles.
3. Paiements pour l'exploitation de terrains à forte déclivité.
4. Paiements pour les systèmes de stabulation particulièrement respectueux des animaux.
5. Paiements pour les sorties régulières en plein air des animaux.

Source : OFAG.

réalisation des missions multifonctionnelles assignées à l'agriculture, les avantages des paiements directs écologiques qui rémunèrent un service spécifique peuvent être immédiatement constatés.

Règlementations relatives au système de paiements directs

En Suisse, le versement de paiements directs aux exploitations est soumis à des réglementations qui distinguent clairement les dispositions applicables aux paiements directs généraux de celles concernant les contributions écologiques ou éthologiques.

Concept de conditionnalité

Dans la littérature sur ce sujet, le couplage entre un soutien financier – dans le cas de l’agriculture, la possibilité de bénéficier de paiements directs – et des réglementations spécifiques (écologiques ou sociales) est généralement appelé « conditionnalité » : « Dans le débat au sein de l’Union européenne, les termes conditionnalité et conditionnalité environnementale sont souvent utilisés de façon interchangeable pour décrire la subordination des subventions agricoles au respect de certaines conditions en matière d’environnement » (Agence européenne pour l’environnement, 2004). Un lien est ainsi établi entre les objectifs agricoles et environnementaux.

Dans le concept de conditionnalité, les paiements directs généraux et les paiements directs écologiques peuvent être distingués en s’appuyant sur les approches ticket rouge et ticket vert (Christensen, 2000) :

- Approche ticket rouge : si un agriculteur ne fournit pas les services requis, les paiements sont réduits ou totalement supprimés. Les paiements sont directement liés aux objectifs de la politique agricole et ne sont que pour une faible part fonction des avantages ou des coûts d’un programme.
- Approche ticket vert : les exploitations bénéficient d’un paiement additionnel pour les mesures qui vont au-delà des exigences minimales. Pour être précis, il ne s’agit plus d’un cas de conditionnalité, mais plutôt d’une exigence écologique.

Les paiements directs généraux et les paiements directs écologiques se distinguent donc par les conditions dont ils sont assortis. Si un exploitant ne fournit pas les prestations écologiques requises, seulement en partie, les paiements directs généraux dont il bénéficie sont réduits. Aucun paiement direct écologique ne lui est par contre versé s’il ne respecte pas toutes les exigences des réglementations correspondantes.

Le tableau 5.1 illustre les deux catégories de conditionnalité : Les exploitations doivent fournir des prestations écologiques égales à x . Les coûts du respect de cette exigence s’élèvent à C , des paiements directs égaux à y sont accordés pour la fourniture des prestations en question. Les prestations (écologiques) additionnelles sont rémunérées par un paiement z . Si les exigences ne sont pas satisfaites, les paiements sont réduits d’un facteur α .

Tableau 5.1. Définition des mesures conditionnelles

Type de mesures	Revenu net en cas de respect (fourniture de x ou davantage)	Revenu net en cas de non respect (non fourniture de x)
Ticket rouge	$y - C$	$(1 - \alpha)y$
Ticket vert	$z - C$	0

y : Paiements agricoles.

C : Coûts du respect des exigences environnementales.

z : Soutien en cas de respect d’une exigence environnementale additionnelle.

α : Réduction du paiement en cas de non respect des exigences : ($1 > \alpha > 0$).

Source : Christensen (2000, p. 8).

Partant de ce système de conditionnalité, il est possible de tirer un certain nombre de conclusions concernant la participation probable des exploitations aux programmes :

- Paiements liés à la production : Moins un paiement est dépendant de la production, plus il est probable qu’un exploitant réponde aux exigences écologiques.

- Montant du paiement direct par rapport aux coûts de participation : les coûts de participation d'une exploitation sont égaux à la somme de la diminution des recettes tirées de la production, des dépenses additionnelles découlant du respect des réglementations et des coûts de transaction. Si le paiement direct est supérieur aux coûts de participation de l'exploitation, il est économiquement intéressant pour l'exploitation de participer à un programme. Dans le cas contraire, la participation entraîne une perte de revenus et n'est donc pas intéressante.

Exigences à satisfaire pour pouvoir bénéficier de paiements directs généraux

Les paiements directs généraux se composent de paiements à l'hectare, de paiements par unité de gros bétail consommant des fourrages grossiers, de paiements pour l'élevage de bétail dans des conditions difficiles et de paiements pour terrains en pente. Trois types de conditions doivent être réunies pour pouvoir bénéficier de ces paiements directs :

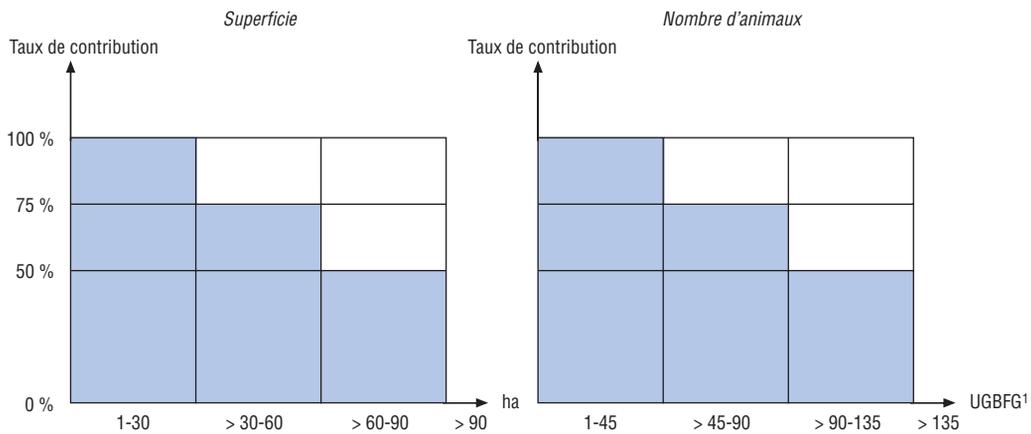
- Exigences d'ordre général : Seuls les chefs d'exploitation possédant une exploitation privée et domiciliés en Suisse sont en droit de bénéficier de paiements directs. Les exploitations appartenant à l'État, aux cantons, aux communes ou à des personnes morales ne bénéficient d'aucun paiement direct. En outre, les exploitations qui enfreignent les réglementations fixant le nombre maximal d'unités de gros bétail admissible ne bénéficient non plus d'aucun paiement direct.
- Fourniture des prestations écologiques requises : c'est là une autre exigence majeure pour bénéficier de paiements directs qui crée un lien entre les objectifs des politiques agricole et environnementale.

Les prestations écologiques requises comprennent les éléments suivants (OFAG, 2004) :

- mode d'élevage respectueux des animaux et respect des lois de protection des animaux ;
- bilan des nutriments/engrais équilibré ;
- pourcentage suffisant de surfaces de compensation écologique ;
- assolement réglementé ;
- mesures adaptées de conservation des sols des zones arables jusques et y compris ceux de la zone de montagne I; et
- choix limité et usage réglementé des traitements des cultures et prise en considération des seuils et des prévisions de pollution.

Exigences structurelles et sociales : les exigences structurelles couvrent les critères suivants : taille de l'exploitation, exigences minimales en matière de main-d'œuvre, effectifs de l'exploitation et âge du chef d'exploitation. En outre, les paiements directs généraux sont limités en fonction de la taille de l'exploitation, du nombre d'animaux ainsi que du montant des revenus et de la valeur des actifs. Le graphique 5.2 illustre le niveau des contributions selon la taille de l'exploitation et le nombre d'animaux.

La possibilité de bénéficier de paiements directs n'est pas seulement subordonnée à la fourniture des prestations écologiques requises et au respect des exigences structurelles et sociales d'ordre général mais aussi à celui des réglementations spécifiques à l'agriculture définies dans les lois sur la protection de l'eau, la lutte contre la pollution, la conservation de la nature et la protection du paysage rural. Tout exploitant qui enfreindrait les dispositions de ces lois s'exposerait non seulement à une amende mais aussi au retrait des paiements directs dont il bénéficie. Qui plus est, à compter de 2007, la possibilité de

Graphique 5.2. **Taux de contribution selon la superficie et le nombre d'animaux**

1. Unité de gros bétail consommant des fourrages grossiers (UGBFG).

Source : Rapport agricole (OFAG, 2003b).

bénéficiaire de paiements directs sera également subordonnée à la preuve d'une formation professionnelle de base dans le domaine agricole.

Exigences à satisfaire pour bénéficier de contributions écologiques

Les contributions écologiques englobent les paiements au titre de la compensation écologique, de la production extensive de céréales et de colza, ainsi que ceux en faveur de l'agriculture biologique. Dans l'ensemble, les exigences pour bénéficier de ces paiements directs peuvent être considérées comme des restrictions d'utilisation. Comme précédemment mentionné, ces contributions sont destinées à compenser les pertes de rendement et les dépenses supplémentaires entraînées par la participation.

Les restrictions en matière d'engrais et d'utilisation des terres (date appropriée pour le fauchage) s'appliquent par exemple dans le cas des prairies extensives et des jachères, alors que l'interdiction des régulateurs de croissance, des fongicides ou des insecticides joue un rôle dans la production extensive de céréales et de colza. La culture d'arbres à haute tige tout comme l'entretien des haies ou des murs en pierres sèches sont également rémunérés par des paiements directs écologiques.

La possibilité de bénéficier de contributions en faveur de l'agriculture biologique est subordonnée au respect des dispositions des réglementations fédérales applicables en la matière, qui exigent principalement que l'ensemble de l'exploitation soit géré conformément aux lignes directrices concernant l'agriculture biologique. Celles-ci interdisent en particulier l'utilisation d'engrais minéraux, excluent l'emploi de tout additif chimique et imposent le respect de réglementations plus strictes en matière d'élevage.

Exigences à satisfaire pour bénéficier de contributions éthologiques

Les contributions éthologiques englobent les paiements au titre des systèmes de stabulation particulièrement respectueux des animaux (SST) et des sorties régulières en plein air des animaux (SRPA) :

- Par systèmes de stabulation particulièrement respectueux des animaux, on entend des systèmes à aires multiples dans lesquels les animaux sont gardés librement en groupes, bénéficient d'une lumière du jour suffisante et disposent de possibilités de se reposer, de

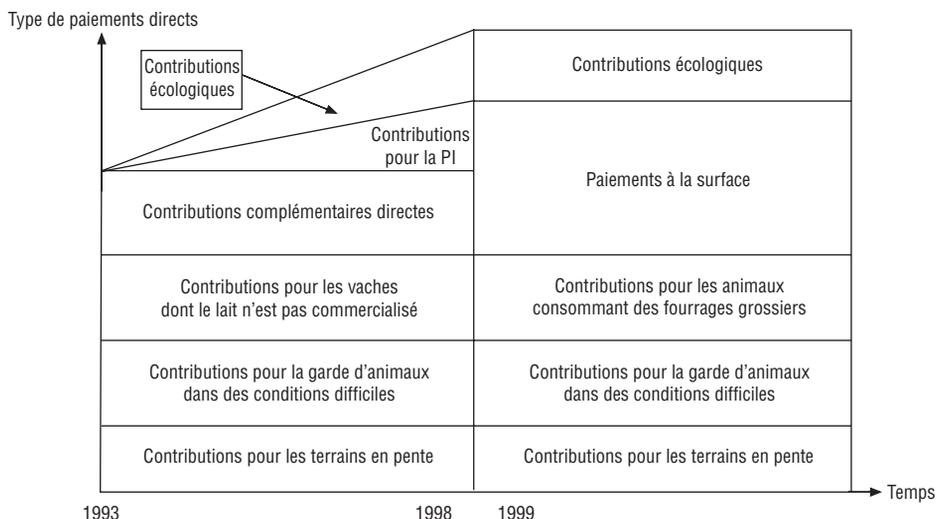
se mouvoir et de s'occuper qui sont adaptées à leur comportement naturel. Les exigences relatives aux diverses catégories d'animaux sont énoncées dans une réglementation spéciale sur les systèmes de stabulation particulièrement respectueux des animaux.

- Pour les sorties régulières en plein air, il convient, pendant la période de végétation, d'amener les animaux consommant des fourrages grossiers au pâturage au moins 26 jours par mois et, pendant la période d'affouragement d'hiver, de les sortir en plein air au moins 13 jours par mois. Les porcs doivent être sortis en plein air au moins 3 jours par semaine. Les lapins et la volaille doivent pouvoir sortir en plein air quotidiennement. Là encore, les autres dispositions applicables aux différentes catégories d'animaux figurent dans une réglementation spéciale.

Évolution des paiements directs et de la participation aux programmes

En guise d'introduction à l'évolution des paiements directs accordés et de la participation aux divers programmes, le graphique 5.3 illustre les plus importants types de paiements directs et les modifications qui leur ont été apportées depuis 1993. Les contributions d'estivage et les paiements pour la culture de terres arables n'y sont pas pris en considération.

Graphique 5.3. Évolution du système suisse de paiements directs

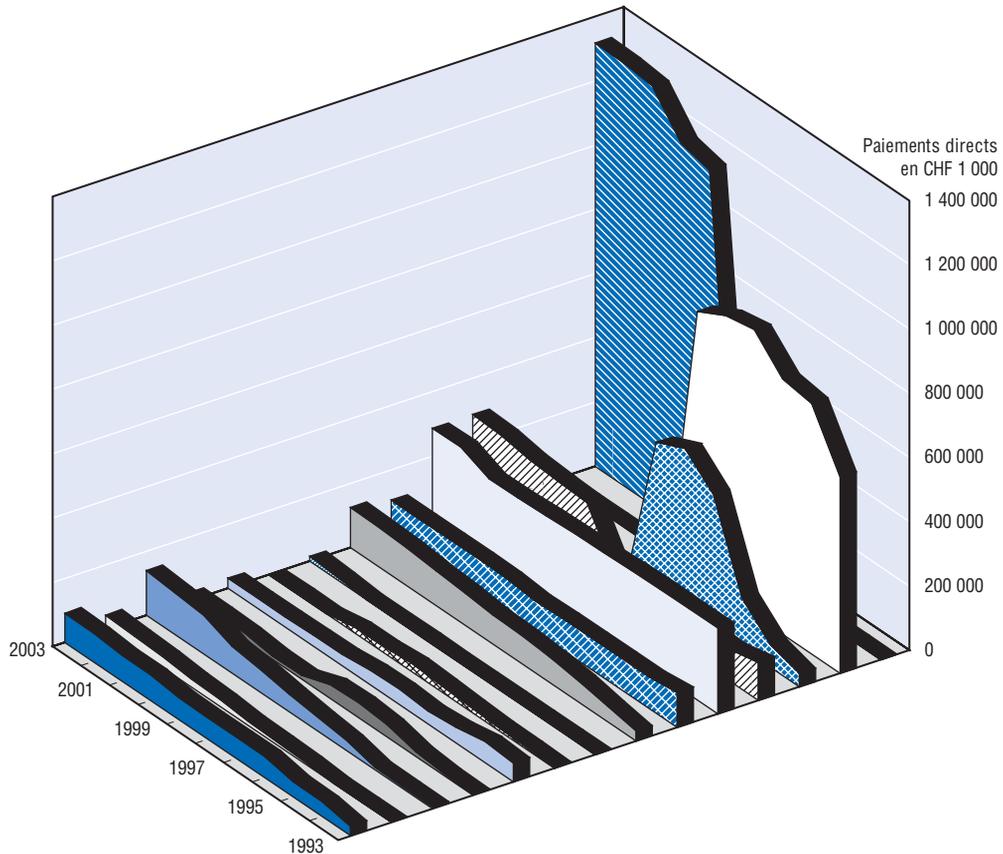
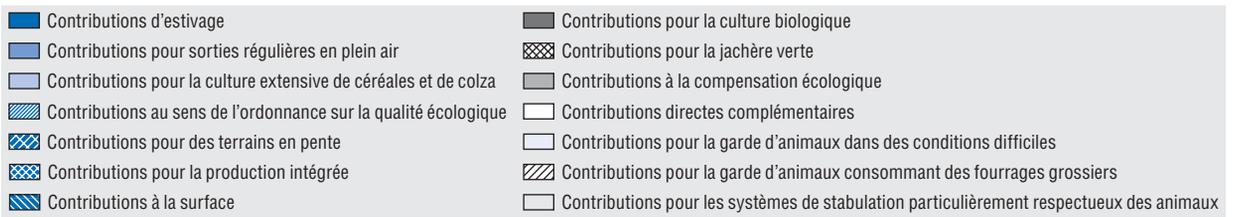


PI = Production intégrée.

Source : Rapport sur les paiements directs à l'agriculture 1998 (OFAG, 1998, p. 61).

Le soutien aux marchés a beaucoup perdu de son importance en Suisse à la suite de la réforme de l'agriculture et de l'évolution du système de paiements directs, qui ont eu pour effet de dissocier les politiques de prix de celles de revenus. La part des mesures de soutien aux marchés dans l'ESP totale atteignait 78 % avant 1992 et s'élevait encore à 58 % en 2002 (OCDE, 2003b). D'autre part, les paiements directs sont devenus bien plus importants (Rieder *et al.*, 2003). C'est ce que montre le graphique 5.4, qui décrit l'évolution des paiements directs versés depuis 1993. Outre l'augmentation du montant total des paiements, la réforme du système en 1999 y apparaît très clairement.

Graphique 5.4. Évolution des paiements directs depuis 1993



Source : Tableau 5.2.

Une des grandes caractéristiques de la nouvelle loi agricole tient au couplage des paiements directs à la fourniture des prestations écologiques requises. Dans le même temps, les paiements directs complémentaires, les contributions en faveur de la production intégrée et une partie de celles pour l'agriculture biologique ont été convertis en paiements à l'hectare. La baisse des contributions pour l'agriculture biologique est donc une conséquence du système soi-même; cependant, la réforme du système n'a pas eu d'incidence sur le développement de l'agriculture biologique.

En 2001, il s'est produit une légère baisse des contributions pour la garde d'animaux dans des conditions difficiles. Elle peut s'expliquer par la diminution du nombre d'exploitations réunissant les conditions pour bénéficier de ces paiements, à la suite de la cessation d'activité de certains exploitants. Cependant, comme les exploitations restantes dépassaient le plus souvent le chiffre maximal de 15 UGB susceptibles de bénéficier de

paiements, le volume de ces derniers n'a pas progressé dans l'ensemble malgré l'augmentation des superficies concernées. Depuis 2002, date où ce chiffre a été porté de 15 à 20 UGB par exploitation, environ 80 000 UGB supplémentaires (+17 %) ont pu bénéficier de paiements, d'où la forte expansion de ces contributions.

Entre 1993 et 2003, les paiements directs versés sont passés de 1.28 milliard de CHF à 2.47 milliards de CHF (voir également tableau 5.2). En 2003, les paiements directs généraux en constituaient l'essentiel, soit 80.9 %. L'importance financière des contributions écologiques et éthologiques est relativement faible (15.4 %) par comparaison. Abstraction faite de l'évolution des paiements pour la garde d'animaux dans des conditions difficiles déjà évoquée ci-dessus, les paiements directs généraux n'ont enregistré aucune autre augmentation depuis 1999. Par ailleurs, les contributions écologiques et éthologiques sont encore en légère progression, ce qui peut s'expliquer par l'augmentation régulière du nombre d'exploitations participant aux programmes (graphique 5.6 et tableau 5.3).

Le graphique 5.5 montre l'évolution du pourcentage d'hectares et d'UGB bénéficiant des programmes de paiements directs généraux. Il est basé sur les données présentées au tableau 5.3, dans lequel les contributions pour la garde de vaches dont le lait n'est pas commercialisé sont remplacées par des paiements pour les unités de gros bétail consommant des fourrages grossiers. Un bien plus grand nombre d'animaux (environ 200 000 UGB, voir tableau 5.3) peut donc bénéficier de ces paiements. Qui plus est, l'augmentation des paiements depuis 1999 pourrait également être attribuable à l'augmentation constante des retraits du secteur de la production laitière. Cette hypothèse est confortée par le nombre croissant d'UGB bénéficiant de paiements directs, comme le fait apparaître le tableau 5.3.

Le graphique 5.5 montre clairement qu'en 2003, 96 % de l'ensemble des terres agricoles ont bénéficié de paiements à l'hectare en Suisse. Cela implique que ces terres fournissent les prestations écologiques requises et que les chefs de ces exploitations peuvent en apporter la preuve. En 2003, au total 57 397 exploitations, soit environ 89 % de l'ensemble des exploitations du pays, remplissaient les conditions pour bénéficier de paiements à l'hectare. Les caractéristiques mêmes du système font que ce pourcentage est plus faible pour les autres types de contributions puisque ni toutes les catégories d'animaux ni l'ensemble des superficies agricoles ne peuvent en bénéficier, compte tenu des objectifs de ces programmes.

Le graphique 5.6 décrit l'évolution des paiements directs écologiques. Le nombre d'UGB bénéficiant des programmes SRPA et SST demeure en forte progression et représente des pourcentages importants : 62 % (SRPA) et 30 % (SST). Ce pourcentage est plus faible pour le programme SST du fait qu'il impose de plus grandes exigences concernant les installations susceptibles d'en bénéficier. Les exploitations dont les installations respectaient déjà les critères du programme (système de stabulation doté d'un enclos extérieur) peuvent d'office en bénéficier, mais les autres exploitations sont contraintes d'investir dans les systèmes de stabulation si elles souhaitent y participer.

Le pourcentage des terres où est pratiquée l'agriculture biologique s'élevait à environ 10 % en 2003. La Suisse compte au total 65 866 exploitations dont 6 186, soit 9.4 %, appliquent les principes de l'agriculture biologique. La Suisse se classe ainsi en tête par rapport au reste de l'Europe et cette situation s'explique en grande partie par une forte expansion de ce secteur au début des années 90.

Les surfaces de compensation écologique et la culture extensive de céréales représentent par contre une part modeste. Pour ce qui est des premières, il convient

Tableau 5.2. Évolution des paiements directs entre 1993 et 2003 (en 1 000 CHF)

Paiements directs ¹	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Paiements directs généraux											
Contributions à la surface (depuis 1999)	0	0	0	0	0	0	1 163 094	1 186 770	1 303 881	1 316 183	1 317 956
Contributions directes complémentaires (jusqu'en 1998)	610 724	779 802	794 815	888 757	872 324	825 113	0	0	0	0	0
Contributions pour la production intégrée (jusqu'en 1998) ²	41 550	69 652	156 412	417 223	500 925	460 020	0	0	0	0	0
Contributions pour la garde d'animaux consommant des fourrages grossiers	119 207	99 330	101 790	96 970	93 383	91 863	254 624	258 505	268 272	283 221	287 692
Contributions pour la garde d'animaux dans des conditions difficiles	266 535	266 894	268 278	265 965	261 918	259 119	255 882	251 593	250 255	289 572	287 289
Contributions pour des terrains en pente	109 147	99 297	98 860	98 620	98 070	95 110	105 207	106 790	106 686	105 862	106 154
Total des paiements directs généraux	1 147 163	1 314 975	1 420 155	1 767 535	1 826 620	1 731 225	1 778 807	1 803 658	1 929 094	1 994 838	1 999 091
Paiements directs écologiques											
Contributions à la compensation écologique	31 919	48 696	66 596	79 211	87 665	90 673	100 674	108 130	118 417	122 347	124 927
Contributions au sens de l'ordonnance sur la qualité écologique	0	0	0	0	0	0	0	0	0	8 934	14 638
Contributions pour la jachère verte ³	3 054	5 695	8 109	12 695	19 494	24 613	17 652	17 150	0	0	0
Contributions pour la culture extensive de céréales et de colza	58 168	65 486	48 500	39 600	47 570	45 700	35 135	33 398	32 526	31 938	31 255
Contributions pour la culture biologique ⁴	3 945	5 702	14 096	39 266	47 501	44 077	11 637	12 185	23 488	25 484	27 135
Contributions pour sorties régulières en plein air	5 387	7 007	8 833	31 798	44 370	56 421	72 688	83 370	121 421	131 655	140 106
Contributions pour les systèmes de stabulation particulièrement respectueux des animaux	0	0	0	6 055	9 523	12 641	21 002	24 748	34 034	39 029	43 257
Total des paiements directs écologiques	102 473	132 586	146 134	208 625	256 123	274 125	258 788	278 981	329 886	359 387	381 318
Contributions d'estivage	30 750	46 630	47 830	66 910	66 553	66 885	67 571	81 238	80 524	89 561	91 381
Total	1 280 386	1 494 191	1 614 119	2 043 070	2 149 296	2 072 235	2 105 166	2 163 877	2 339 504	2 443 786	2 471 790

1. Selon la réglementation relative aux paiements directs; les mesures préalables à 1999 sont subordonnées aux dispositions ultérieures.
 2. Les paiements en faveur de la production intégrée faisaient auparavant partie intégrante des contributions écologiques, mais ils ont été convertis en paiements à l'hectare après.
 3. Réglementation de 1999-2000 sur le point d'expirer.
 4. Depuis 1999, la contribution pour l'agriculture biologique est plus faible, une partie ayant été convertie en paiements généraux à l'hectare.
- Source : 1993 à 1998 : Rapport sur les paiements directs à l'agriculture (OFAG, diverses années); 1999 à 2003 : Rapports agricoles (OFAG, diverses années).

Tableau 5.3. **Évolution de la participation des superficies et des animaux aux mesures entre 1993 et 2002**

	Unités	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Surface totale ¹	ha	1 061 840	1 061 840	1 061 840	1 082 490	1 075 728	1 075 405	1 071 899	1 072 492	1 071 130	1 069 770	1 067 055
Unités de gros bétail totales (UGB) ²	UGB	1 375 831	1 375 831	1 330 282	1 336 189	1 307 714	1 303 255	1 304 285	1 299 512	1 310 346	1 305 363	1 287 028
Paielements directs généraux												
Contributions à la surface (depuis 1999)	ha							1 021 945	1 029 899	1 028 877	1 023 819	1 027 321
Contributions directes complémentaires (jusqu'en 1998)	ha	1 020 858	1 001 300	957 014	968 545	971 233	976 422	0	0	0	0	0
Contributions pour la production intégrée (jusqu'en 1998) ²	ha	179 152	298 297	364 414	646 282	784 562	833 530	0	0	0	0	0
Contributions pour la garde d'animaux consommant des fourrages grossiers	Vaches/UGB	68 061	68 726	71 566	72 630	73 560	74 999	289 467	298 112	311 283	329 702	336 891
Contributions pour la garde d'animaux dans des conditions difficiles	UGB	503 211	480 923	477 506	473 877	463 354	456 466	455 177	450 313	452 093	529 908	525 163
Contributions pour des terrains en pente	ha	309 693	242 503	239 795	238 239	235 170	234 810	232 020	233 219	233 020	231 069	230 577
Paielements directs écologiques												
Contributions à la compensation écologique	ha	69 393	74 099	78 139	94 039	103 919	107 892	107 298	111 851	117 302	119 729	121 010
Contributions au sens de l'ordonnance sur la qualité écologique	ha	0	0	0	0	0	0	0	0	0	15 552	26 921
Contributions pour la jachère verte ³	ha	1 104	2 003	2 804	4 805	6 841	8 245	0	0	0	0	0
Contributions pour la culture extensive de céréales et de colza	ha	72 960	81 858	80 370	79 467	95 612	91 402	87 761	83 577	81 576	80 140	78 425
Contributions pour la culture biologique	ha	18 908	21 223	28 350	53 982	66 885	72 466	78 454	82 822	93 565	102 802	110 134
Contributions pour sorties régulières en plein air	UGB	91 412	117 952	146 283	254 759	355 513	434 550	538 667	618 000	690 939	742 993	793 517
Contributions pour les systèmes de stabulation particulièrement respectueux des animaux	UGB	0	0	0	94 145	139 707	171 462	225 434	265 236	310 139	345 763	384 969
Contributions d'estivage	UGB	302 403	301 416	310 184	315 632	310 965	306 203	297 015	312 477	308 418	291 610	315 156

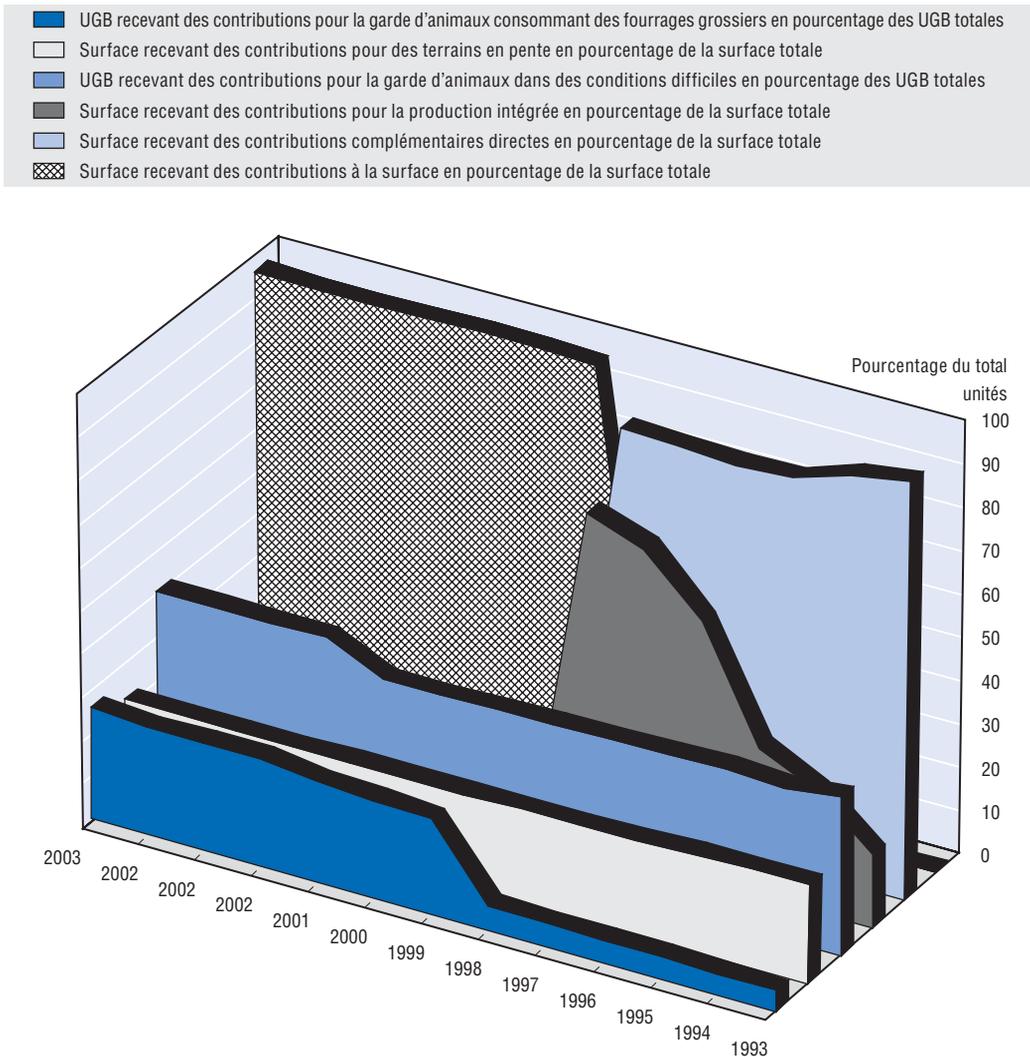
1. Source : Enquêtes et évaluations statistiques; 1993 et 1994 aucune donnée (= superficie agricole utilisée en 1995).

2. Source : Enquêtes et évaluations statistiques; 1994 aucune donnée (= valeur en 1993).

3. Réglementation de 1999-2000 sur le point d'expirer; depuis 1999, les chiffres sur les superficies correspondantes ne sont plus publiés.

Source : 1993 à 1998 : Rapport sur les paiements directs à l'agriculture (OFAG, diverses années); 1999 à 2003 : Rapport agricole (OFAG, diverses années).

Graphique 5.5. Évolution du pourcentage d'hectares et d'UGB bénéficiant des programmes de paiements directs écologiques et éthologiques

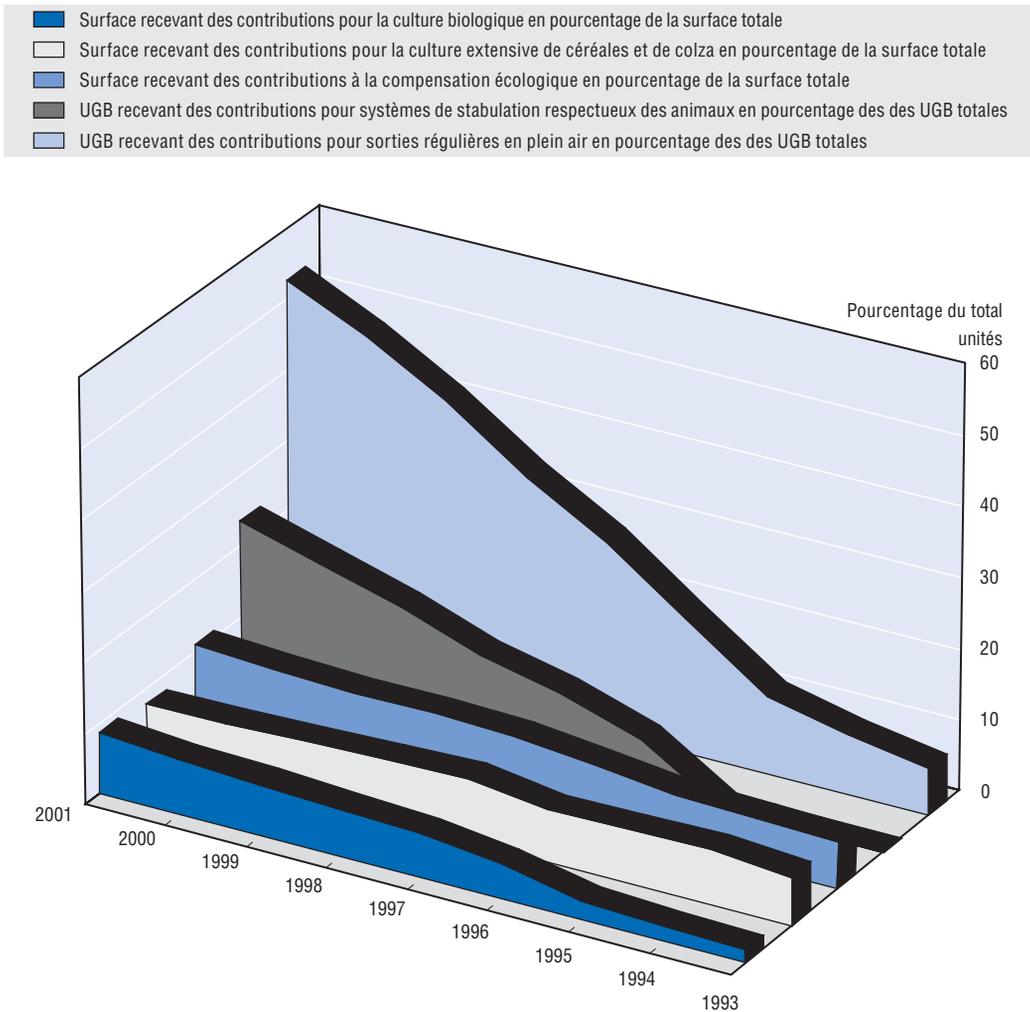


Source : Tableau 5.3.

d'indiquer que pour pouvoir bénéficier de paiements directs les exploitations doivent affecter une partie de leur superficie au programme de compensation écologique, à savoir 5 % en 1997 et 7 % depuis 1998. Indépendamment de ces planchers, les services fournis dans le secteur de la compensation écologique sont rémunérés par des paiements spécifiques. En 2003, les paiements pour les prairies extensives et pour les arbres fruitiers à haute tige en étaient les principales composantes et représentaient conjointement environ 70 % des paiements versés pour la compensation écologique.

Les graphiques 5.5 et 5.6 illustrent clairement l'évolution dans le temps des différents effets exercés par les approches ticket rouge et ticket vert. Si la participation est le plus souvent stable et élevée dans le cas des « mesures ticket rouge », elle est par contre en constante augmentation dans celui des « mesures ticket vert ». Elle finit toutefois par se stabiliser à un certain niveau, car il n'est pas dans l'intérêt des exploitations participantes d'engager plus de terres ou d'animaux dans le programme considéré.

Graphique 5.6. **Évolution du pourcentage d’hectares et d’UGB bénéficiant des programmes de paiements directs généraux**



Source : Tableau 5.3.

5.3. Estimation des coûts de transaction

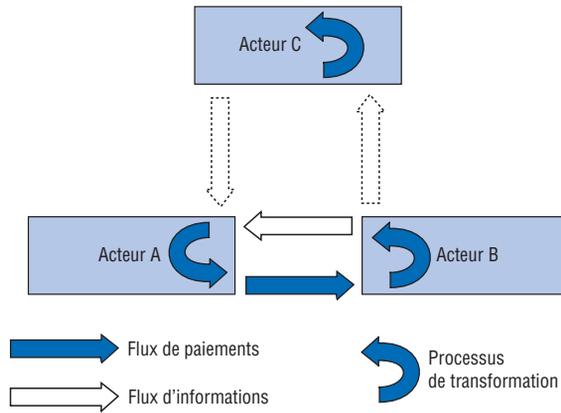
Cette section traite des grands principes fondamentaux sur lesquels repose l'estimation des coûts de transaction. Les grandes lignes de l'évaluation sont tout d'abord exposées. Les aspects organisationnels de la mise en œuvre du système suisse de paiements directs sont ensuite présentés, ainsi que les deux cantons couverts par les études de cas, à savoir celui des Grisons et celui de Zurich. Les deux dernières sections décrivent à grands traits la procédure effective de calcul des coûts de transaction aux divers niveaux d'administration ainsi que les indicateurs utilisés pour interpréter les paiements directs.

Grandes lignes du calcul des coûts de transaction

En guise d'introduction à la méthode de calcul, le graphique 5.7 décrit un système général de mise en œuvre des mesures de politique agricole – des paiements directs en l'occurrence – en faisant apparaître les différents acteurs et leurs interactions. Chaque acteur

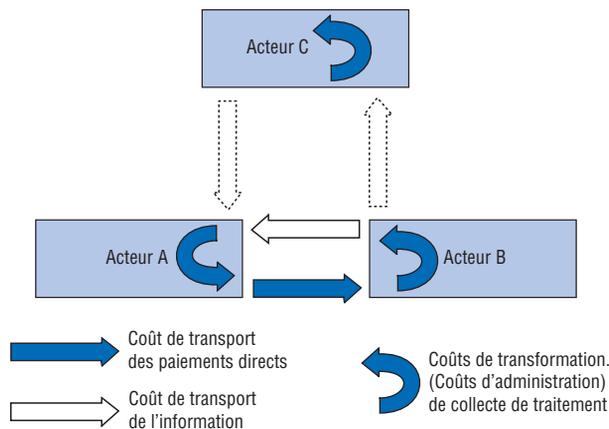
reçoit ou transmet des informations ou des ressources financières. Pour ce faire, les acteurs ont besoin d'un processus de transformation interne : les informations sont reçues, traitées et transmises, les flux de ressources financières ou de paiements sont générés.

Graphique 5.7. **Organigramme et processus d'un système général de mise en œuvre et de suivi**



Chaque flèche et chaque processus de ce graphique présente un intérêt du point de vue des coûts de transaction, une distinction fondamentale étant établie entre les coûts d'acheminement et les coûts de transformation. C'est ce que met en évidence le graphique 5.8. En outre, une distinction est établie entre les coûts d'acheminement selon qu'ils correspondent aux flux d'information ou aux flux de ressources financières (paiements directs).

Graphique 5.8. **CTLP dans un système général de mise en œuvre et de suivi**



Chacun des flux entrants ou sortants indiqués par une flèche génère des CTLP pour l'acteur concerné; le graphique n'indique pas qui paie ces coûts.

La multiplicité des mesures donnant lieu à des paiements directs ajoute une nouvelle dimension au système décrit au graphique 5.8, puisqu'il faut également tenir compte des interactions entre les processus et les flux correspondant aux différentes mesures. Le contrôle de la fourniture des prestations écologiques requises vaut ainsi pour plusieurs mesures.

Chaque acteur du système génère aussi bien des coûts de transformation que des coûts d'acheminement. Ceux qui les génèrent ne sont pas nécessairement ceux qui doivent les payer. Tel est en particulier le cas des acteurs privés ou des sociétés qui facturent leurs services (coûts) à d'autres acteurs (par exemple les organisations de contrôle privées).

Outre cette connaissance générale du système, les informations de base suivantes sont essentielles pour déterminer les coûts de transaction :

- connaissance des acteurs concernés ;
- connaissance des mesures de politique agricole ;
- connaissance des interactions entre les acteurs dans le cadre des différentes mesures ;
- connaissance des processus de transformation des acteurs dans le cadre des différentes mesures; et
- connaissance de ceux qui paient les coûts.

La connaissance de ces éléments sert de base à l'identification de centres de coûts synthétisant les informations sur ceux qui paient les coûts (T), sur ceux qui les génèrent, à savoir les acteurs (V), ainsi que sur les mesures (M), et permettant par ailleurs de mieux distinguer les parties concernées.

Un centre de coûts K particulier associé à une mesure donnée peut donc de façon générale être désigné par K_{TVM} . Ce centre de coûts est défini au moyen d'une fonction des processus et des caractéristiques structurelles qui génèrent des coûts.

$$K_{TVM} = f(\text{processus, caractéristiques structurelles})$$

Si tous les centres de coûts peuvent être identifiés selon ce principe, il est possible de présenter les résultats sous forme matricielle (tableau 5.4). Les résultats requis peuvent être obtenus par simple ajout des indices correspondants.

Tableau 5.4. **Illustration de la méthode générale d'identification des CTLP par le biais des centres de coûts**

Mesure M	Payeur 1	Payeur 2	
	Acteur 1	Acteur 2	Acteur 3
M1			K_{T2V3M1}
M2			
M3			

Les centres de coûts particuliers K_{TVM} peuvent être déterminés selon deux méthodes différentes :

Méthode ascendante ou des facteurs de coûts :

La méthode ascendante permet une évaluation directe de la fonction de coûts, dans laquelle chacune des caractéristiques structurelles et chacun des processus (facteurs) génère des coûts. Les coûts correspondants sont imputés à chacun de ces facteurs.

$$K_{TVM} = f(F)$$

$$f(F) = \text{Somme}(a_i * F_i), \text{ où } a_i = \text{coûts et } F_i = \text{facteurs}$$

L'application de la seule méthode ascendante n'est possible que pour les centres de coûts pour lesquels tous les facteurs de coûts et les coûts correspondants sont connus. Tel n'est toutefois pas toujours le cas. Ce problème ne se pose pas avec la méthode descendante.

Méthode descendante ou des résultats :

Dans le cas de l'approche descendante, les coûts de transaction d'une certaine mesure sont calculés à partir des coûts totaux supportés par un payeur. Il est souvent plus facile de déterminer la somme correspondant aux centres de coûts que les coûts d'une mesure donnée. Les coûts totaux d'un payeur peuvent ainsi être établis à partir des comptes budgétaires d'une institution publique, même si leur répartition entre les centres de coûts n'est pas connue. L'approche descendante procède à cette répartition en ventilant entre les centres de coûts un résultat préalablement fixé, tel que les coûts totaux de mise en œuvre supportés par l'État. Il faut toutefois posséder une connaissance précise des processus qui aboutissent à ce résultat.

La première étape consiste à imputer aux divers processus les coûts totaux supportés par une institution. Dans un second temps, des hypothèses peuvent être formulées concernant la répartition de ces coûts partiels entre les centres de coûts (tableau 5.5).

Tableau 5.5. **Procédure appliquée dans la méthode descendante**

1^{re} étape	
$V_1 = C$	$C =$ somme en valeur absolue des coûts de transaction générés par l'acteur V_1
$V_1 = \text{Somme} (a_j * V_1)$	où somme $(a_j) = 1$ et $a_j * V_1 =$ coûts correspondant au processus P_i $a_j =$ évaluation des dépenses partielles/des coûts partiels correspondant au processus P_i
2^e étape	
$P_i = \text{Somme} (a_{V1Mi} * P_i)$	où somme $(a_{V1Mi}) = 1$ et somme $(a_{V1Mi} * P_i) = a_j * V_1 =$ coûts correspondant au processus P_i $a_{V1Mi} =$ évaluation

Les coûts totaux de mise en œuvre dans le canton des Grisons sont par exemple connus. Une partie de ces coûts est fonction du nombre d'exploitations, quelles que soient leurs pratiques agricoles et qu'elles participent ou non aux mesures. Elle est évaluée selon la même méthode que a_j à l'étape 1. La valeur a_{V1Mi} doit être évaluée à l'étape 2 afin d'imputer ces coûts partiels P_i aux mesures. Cette évaluation peut être effectuée selon deux variantes présentées ci-dessous.

Les valeurs de K_{TVM} peuvent être évaluées à l'aide de méthodes statistiques basées sur l'analyse d'une série chronologique pour un seul payeur ou sur l'analyse transversale de payeurs de type similaire (Huber, 1998 ou Mann, 2001, par exemple). Il est essentiel de disposer de bonnes valeurs pour C ainsi que d'un nombre suffisant de points de données pour pouvoir obtenir des résultats utiles. Les éléments nécessaires à ce calcul font dans une large mesure défaut dans le cas du système suisse de paiements directs ou ne peuvent être obtenus qu'à un coût élevé.

Contrairement aux évaluations statistiques, l'imputation des coûts aux divers centres de coûts peut également être réalisée sur la base d'hypothèses. Une connaissance précise des processus de mise en œuvre et de contrôle est indispensable à la formulation de ces hypothèses. Les effets du choix de ces hypothèses peuvent par ailleurs être vérifiés et les résultats établis avec une marge d'erreur raisonnable grâce au calcul de variantes (pour les deux méthodes).

Organisation de la mise en œuvre du système suisse de paiements directs (processus)

La mise en œuvre du système suisse de paiements directs est régie par les dispositions de l'Ordonnance sur les paiements directs (RS 910.13) adoptée au niveau fédéral. Les

acteurs et les obligations dont ils doivent s'acquitter sont décrits au Titre 4 de cette ordonnance de la façon indiquée dans les colonnes du graphique 5.9. Les lignes montrent les principaux éléments de la mise en œuvre, alors que les flèches indiquent les interactions entre les acteurs. À l'intersection des lignes et des colonnes, des cases de couleur blanche font apparaître les principaux processus correspondant à chacun des acteurs. Les coûts de ces processus servent de base à l'évaluation des coûts de transaction. Ces processus sont décrits en détail à la section 5.4, qui présente la procédure d'évaluation des coûts de transaction aux différents niveaux d'administration.

Graphique 5.9. **Acteurs et processus intervenant dans la mise en œuvre du système suisse de paiements directs**

	Exploitation	Communes	Canton	État
Détermination et contrôle des données	Remplissage des formulaires. Registres	Détermination et contrôle des données structurelles et contrôle sur le terrain du respect des exigences écologiques	Obtention et contrôle des données électroniques	Obtention et contrôle des données
	Organisations de contrôle			
Contrôle du respect des exigences	Contrôle des exploitations	Contrôle des exploitations	Vérification du droit à bénéficiaire de paiements directs, contrôle	Contrôles de supervision
Versement et application de sanctions			Versement des PD aux exploitants et application de sanctions en cas d'irrégularités	Versement aux cantons
Autres fonctions			Services de conseil aux organisations de contrôle. Bureau d'information	Établissement de rapports. Service de conseil aux cantons

La mise en œuvre du système de paiements directs fait essentiellement intervenir trois groupes d'acteurs : les exploitants ou exploitations, les cantons et l'État.

Les exploitants participent au processus de mise en œuvre de trois façons : ils doivent remplir des formulaires de demande en vue de bénéficier du paiement direct correspondant, ils doivent tenir des registres en bonne et due forme retraçant leurs activités au sein de l'exploitation au cours de l'année afin d'en permettre le contrôle et ils jouent en dernier lieu un rôle actif lors des contrôles de l'exploitation.

Les cantons sont la plus importante institution de mise en œuvre. Ils sont responsables de la détermination des données et du contrôle du respect des exigences au sein des exploitations, ils vérifient le droit de bénéficiaire de paiements directs, imposent des sanctions en cas d'irrégularités et versent les paiements directs aux exploitants. Ils constituent par ailleurs un maillon de la chaîne de communication entre le législateur et

celui qui fournit le service (l'exploitant). Les cantons sont libres de confier certaines de ces tâches, telles que les contrôles ou la détermination des données, à d'autres acteurs. Il s'ensuit que dans la plupart des cantons, les communes participent à la détermination des données et aux contrôles du respect des exigences environnementales (dont par exemple celui de la date fixée pour le fauchage des surfaces de compensation écologique). Dans certains cantons (comme celui de Zurich), les contrôles au sein des exploitations (concernant la fourniture des prestations écologiques requises ou le respect des programmes SRPA et SST) sont assurés par des organisations privées. Le contrôle de l'agriculture biologique est confié à des organisations privées dans tous les cantons.

Le ministère de l'Agriculture (OFAG) constitue la plus haute instance et doit à ce titre soutenir et contrôler la mise en œuvre au niveau cantonal. Il verse par ailleurs les contributions aux cantons et établit des rapports sur la mise en œuvre.

Études de cas

La description des processus pertinents révèle que les cantons jouent un rôle de premier plan dans le système de mise en œuvre et de contrôle. Les cantons peuvent dans une large mesure décider par eux-mêmes de la manière dont ils s'acquittent de leurs missions. Des différences peuvent donc être observées au niveau des modes de mise en œuvre. Il en est en particulier ainsi du degré d'externalisation des missions de contrôle. Des différences mineures peuvent en outre apparaître s'agissant des modalités de détermination des données. Puisque tous les cantons n'appliquent pas le même système, le calcul des coûts de transaction pour l'ensemble de la Suisse n'est possible que si l'étude tient compte de tous les cantons.

Dans cette étude de cas, l'analyse se limite aux deux cantons faisant l'objet des études de cas, à savoir celui des Grisons et celui de Zurich. Ces deux cantons ont recours à des systèmes de contrôle différents : celui des Grisons assure lui-même la gestion du bureau de contrôle, alors que celui de Zurich la confie à l'organisation privée Agrocontrol. Abstraction faite de ces différences organisationnelles, les deux cantons se prêtent parfaitement à l'étude de cas dans la mesure où ils sont relativement étendus et où la plupart des types d'exploitations et des zones agricoles y sont représentés. Le tableau 5.6 procède à une comparaison des cantons de Zurich et des Grisons sous l'angle organisationnel et structurel.

Dans l'ensemble, bien que le canton des Grisons compte un moins grand nombre d'exploitations, la taille moyenne de celles réunissant les conditions requises pour bénéficier de paiements directs est pratiquement identique. Les exploitations biologiques et les exploitations de montagne sont bien moins nombreuses dans le canton de Zurich. Le pourcentage des exploitations biologiques est plus élevé dans les zones montagneuses, en particulier dans le canton de Zurich. Environ 167 millions de CHF sont versés sous la forme de paiements directs dans le canton des Grisons, sans compter les contributions d'estivage et celles versées au titre de la réglementation sur la qualité écologique. Le canton de Zurich reçoit environ 140 millions de CHF. Les paiements par exploitation et par hectare de terres agricoles n'y représentent donc qu'un peu plus de 60 % de ceux versés dans le canton des Grisons. C'est principalement là une conséquence du plus faible pourcentage de terres arables, des taux plus élevés dont bénéficient les exploitations de montagne et de la moindre importance des exploitations laitières dans le canton des Grisons.

Pour évaluer les coûts de transaction dans les cantons faisant l'objet des études de cas, il est essentiel de prendre en compte les coûts de transaction supportés par l'ensemble des

Tableau 5.6. **Différences organisationnelles et structurelles entre les deux cantons faisant l'objet des études de cas**

	Canton des Grisons	Canton de Zurich
Organisation		
Bureau de contrôle	Bureau de contrôle cantonal	Agrocontrol (Syndicat agricole)
Obtention des données et contrôles sur le terrain	Communes	Communes
Obtention des données électroniques	Canton	Par des étudiants
Caractéristiques structurelles		
Nombre de communes agricoles	207	169
Nombre d'exploitations bénéficiant de paiements directs	2 745	3 657
% d'exploitations biologiques	50.1 %	12.9 %
% d'exploitations de montagne	92.4 %	11.4 %
% d'exploitations biologiques dans les zones montagneuses	53.9 %	23.6 %
Taille moyenne des exploitations susceptibles de bénéficier de paiements directs	19.13 ha	19.41 ha
Montant total des paiements directs	167 millions de CHF	141 millions de CHF
Paiements directs par exploitation	60 838 CHF	38 556 CHF
Paiements directs/ha de superficie exploitable	3 180 CHF	1 986 CHF

Source : Enquêtes effectuées par les auteurs et banque de données AGIS (OFAG, 2003a).

exploitations de chacun de ces cantons. Il en va de même des coûts encourus par les communes et les cantons. Par ailleurs, au niveau de l'État, les coûts de transaction des cantons retenus doivent être isolés du reste des dépenses totales de mise en œuvre des paiements directs.

Procédure de calcul des coûts de transaction

Présentation d'ensemble de la procédure

Dans cette étude de cas, l'estimation des coûts de transaction et leur imputation aux diverses mesures diffèrent selon les acteurs. Elles présentent toutefois un élément commun : chacune des exploitations d'un canton se voit assigner une part des coûts correspondant à chaque acteur. Les valeurs K_{TVM} sont calculées pour chaque exploitation puis de nouveau additionnées pour établir les coûts de transaction de chacun des acteurs.

Selon les données disponibles, les coûts totaux ou partiels d'un acteur sont calculés à l'aide de la procédure descendante ou ascendante. Chacun des acteurs supporte des éléments de coûts que même les experts ont des difficultés à imputer directement à une mesure particulière. L'étape 2 de la procédure descendante est alors appliquée, si bien que deux méthodes différentes sont utilisées pour déterminer les valeurs a_{VM} .

Variante « Participation » :

Dans le cas de la variante « Participation », la participation ou la non participation d'une exploitation à une mesure est le seul facteur pertinent pour l'imputation des coûts de transaction aux différentes mesures. Par exemple, si une exploitation prend part à toutes les mesures, les coûts liés au remplissage du formulaire de demande de paiements directs sont répartis à parts égales entre toutes les mesures.

$$a_{VM} = 1/\text{somme } (M) * M; \text{ où } M = 1 \text{ si une exploitation participe à la mesure } M \text{ et } M = 0 \text{ si elle ne participe pas à la mesure } M.$$

Variante « Part des paiements directs » :

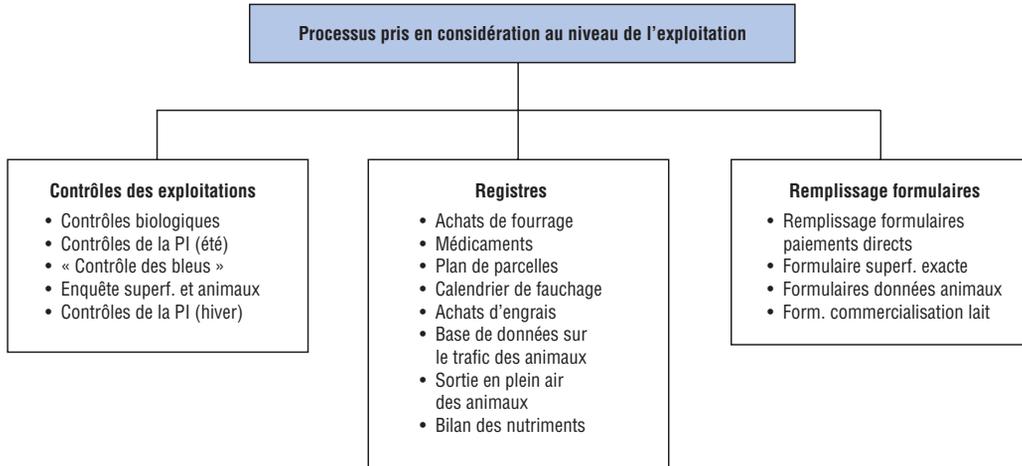
Par contre, dans la variante « Part des paiements directs », les coûts supportés par une exploitation sont répartis en fonction de la Part des paiements directs correspondant aux différentes mesures.

a_{VM} = paiements directs (M)/somme (paiements directs) dont bénéficie l'exploitation considérée

Les sections suivantes décrivent la procédure appliquée en vue de calculer les coûts et de les imputer aux différentes mesures pour tous les acteurs concernés. Enfin, le tableau 5.7 offre une présentation synoptique de cette procédure.

Procédure au niveau de l'exploitation

Le graphique 5.10 illustre les processus dont il doit être tenu compte pour calculer les coûts de transaction au niveau de l'exploitation, dont les coûts de main-d'œuvre constituent le principal élément. La charge de travail imposée par chacun de ces processus est estimée au moyen d'entretiens avec des experts et multipliée par des coûts de main-d'œuvre préétablis. La marge d'incertitude de ces estimations est établie grâce au calcul de variantes reposant sur des coûts de main-d'œuvre différents (de 0 et 25 CHF par heure respectivement).

Graphique 5.10. **Processus pris en considération au niveau de l'exploitation**

Les coûts sont calculés pour chacune des exploitations. Pour certains éléments, la participation ou non d'une exploitation à une mesure (par exemple inscription sur un registre des sorties en plein air pour le programme SRPA) est décisive. Dans ce cas, la part de coûts correspondante est directement imputée à la mesure considérée. Par contre, pour d'autres éléments, cette façon de faire ne peut être appliquée que si une exploitation reçoit des paiements directs ou si les coûts sont liés aux caractéristiques structurelles de l'exploitation. Ces coûts sont imputés aux mesures conformément aux variantes mentionnées ci-dessus.

Tableau 5.7. Procédure d'imputation des coûts aux différentes exploitations et aux différentes mesures

Niveau	Acteur	Facteurs de coûts en CHF	Clé de répartition – $K_{Mi} = a_{VMi}$ * facteur de coûts	Explication de l'imputation des coûts à chacune des exploitations
État	État	Facteur de coûts canton	/K/BK	Imputation en fonction du nombre de cantons et du nombre d'exploitations par canton
		Facteur de coûts exploitation	/BET	Imputation en fonction du nombre d'exploitations en Suisse
		Facteur de coûts mesure	/MET/ a_{VMi}	Imputation en fonction du nombre d'exploitations participantes en Suisse
		Facteur de coûts qualité de mise en œuvre	* A_i /BK	Imputation en fonction des caractéristiques de qualité du canton et du nombre d'exploitations dans le canton
Canton	Canton	Facteur de coûts exploitation	/BET	Imputation en fonction du nombre d'exploitations dans le canton
		Facteur de coûts mesure	/MET/ a_{VMi}	Imputation en fonction du nombre d'exploitations participantes dans le canton
		Facteur de coûts non imputable	/BET	Imputation en fonction du nombre d'exploitations dans le canton
Commune	Commune	Coûts fixes commune	/BET	Imputation en fonction du nombre d'exploitations dans la commune
		Estimation des coûts par exploitation		Aucune imputation nécessaire
		Facteur de coûts mesure	/MET*/ a_{VMi}	Imputation en fonction du nombre d'exploitations participantes dans la commune
Canton	Organisation de contrôle des exploitations PER	Facteur de coûts exploitation		Somme forfaitaire par exploitation bénéficiant de paiements directs (BP)
		Facteur de coûts mesure		Taux fixe par participation à une mesure (A)
Exploitation	Bio Inspecta	Facteur de coûts exploitation – BP	/ a_{VMi} * BIO pour $i =$ agriculture biologique avec la condition $K_{Mi} > 0$	Aucune imputation nécessaire
		Facteur de coûts – A	/ a_{VMi} * BIO pour $i =$ agriculture biologique avec la condition $K_{Mi} > 0$	Aucune imputation nécessaire
	Exploitation	Facteur de coûts exploitation		Aucune imputation nécessaire
		Facteur de coûts mesure	/ a_{VMi}	Aucune imputation nécessaire
CTLP d'une mesure M_i dans un canton faisant l'objet d'une étude de cas			Somme de la colonne au travers des exploitations	
CTLP d'un canton faisant l'objet d'une étude de cas			Somme de la colonne au travers des exploitations et des mesures	

A_i = Clé de répartition – qualité de mise en œuvre pour le canton i .

a_{VMi} = Clé pour l'imputation à la mesure M_i .

BA = Type d'exploitation – BIO ou PER avec BIO + PER = 1.

BET = Somme des exploitations à un niveau donné (première colonne du tableau).

BK = Somme des exploitations dans les cantons faisant l'objet de l'étude de cas.

K = Somme de tous les cantons.

K_{Mi} = Coûts partiels d'un acteur pour la mesure M_i (coûts partiels de K_{TVM}).

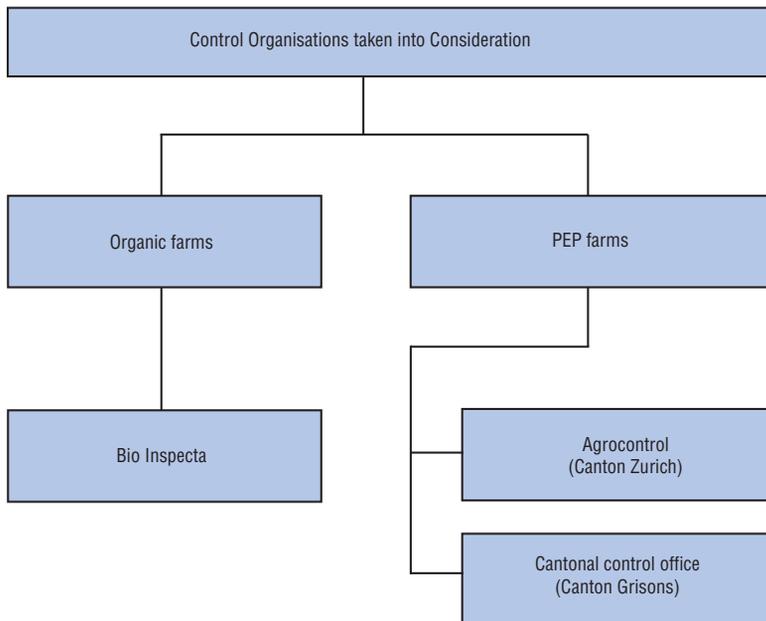
MET = Somme des exploitations à un niveau donné qui participent à la mesure M_i .

ÖLNET = Nombre d'exploitations PER à un niveau donné (première colonne).

Procédure au niveau de l'organisation de contrôle

Les organisations de contrôle prises en considération sont indiquées au graphique 5.11. Les coûts entraînés par les différents contrôles sont assignés à chacune des exploitations en fonction de ses caractéristiques structurelles. Dans le cas des exploitations biologiques, les taux appliqués par l'organisation de contrôle des exploitations biologiques (Bio Inspecta) sont utilisés. Les coûts liés aux éventuelles vérifications ou réductions ultérieures (prime de fidélité, par exemple) ne sont pas pris en considération dans la mesure où ils sont imputables à la gestion de l'exploitation et non au système de paiements directs. En outre, les coûts et les contrôles associés à la certification des produits ne sont pas pris en compte (par exemple les contrôles des caves vinicoles).

Graphique 5.11. **Organisations de contrôle prises en considération**



Dans le canton de Zurich, les taux appliqués par l'organisation de contrôle (Agrocontrol) sont utilisés aussi bien pour les exploitations PER (fournissant les prestations écologiques requises) que pour les exploitations biologiques. Les informations fournies par Agrocontrol (coûts totaux) servent de valeur de référence. Dans le canton des Grisons, les coûts totaux de l'organisation de contrôle sont connus. Conformément à l'usage, chaque exploitation PER se voit facturer une somme forfaitaire.

Il est en outre procédé à l'imputation des coûts de contrôle aux diverses mesures en partant de l'hypothèse que la différence de coût entre le contrôle des exploitations biologiques et celui des exploitations PER doit être assignée aux mesures en faveur de l'agriculture biologique. Le reste des coûts est réparti conformément aux variantes décrites ci-dessus.

Procédure au niveau de la commune

Les missions assurées par les communes des deux cantons couverts par cette étude de cas ne sont pas fondamentalement différentes. Elles sont inscrites dans un tableau de

service dans le canton de Zurich, alors que les communes du canton des Grisons sont par contre libres de s'en s'acquitter comme elles l'entendent. Les processus de mise en œuvre ne sont pas uniformes dans le canton des Grisons. Deux variantes différentes sont donc examinées pour ce canton. La charge de travail et les coûts de main-d'œuvre liés à ces processus ont été déterminés au moyen d'enquêtes. La variante la plus coûteuse mais aussi la plus répandue a finalement été retenue.

Le canton de Zurich dispose d'une estimation de la charge de travail pour les exploitations possédant des terres arables. Cette charge de travail est estimée à 3 heures par exploitation et par an en moyenne. Il convient d'ajouter à ce chiffre les coûts de formation permanente du chef d'exploitation ainsi que les frais encourus. Ils sont estimés en vue de calculer les coûts de transaction.

S'il n'est pas possible d'imputer directement les coûts partiels, l'un et l'autre cantons les assignent aux mesures selon les deux variantes précédemment décrites.

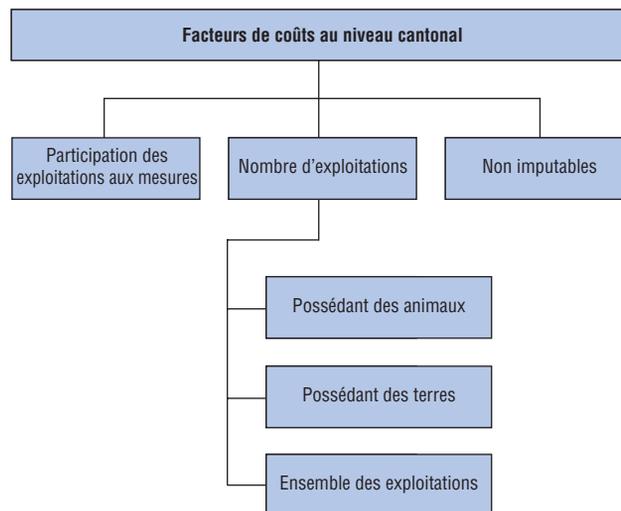
Procédure au niveau cantonal

Les coûts supportés par les cantons sont obtenus au moyen de questionnaires sur les points suivants :

- Inscription sur un registre des services et des personnes concernés de façon à comptabiliser la charge de travail de tous les effectifs participant à la mise en œuvre des paiements directs ;
- inscription sur un registre des coûts salariaux bruts pour chacun des salariés, des coûts d'infrastructure supportés par le service, ainsi que des coûts des services achetés; et
- détermination des valeurs qui influent sur la charge de travail (facteurs de coût).

Certains de ces coûts sont directement imputés aux mesures sur la base des informations obtenues grâce à l'enquête (graphique 5.12). Certains éléments de coûts peuvent en outre être attribués au nombre d'exploitations ou être considérés comme des coûts fixes. Ces derniers ne sont pas liés au nombre d'exploitations, ni à la participation des exploitations aux programmes de paiements directs.

Graphique 5.12. **Facteurs de coûts au niveau cantonal**

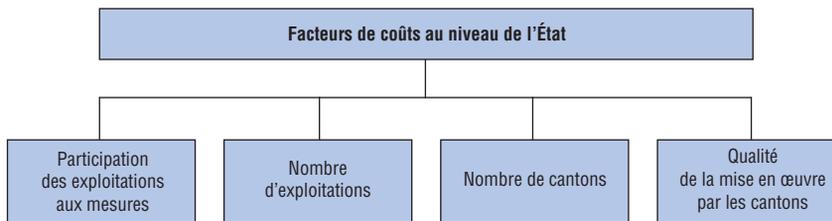


Les coûts qui ne peuvent être directement imputés et les coûts liés au facteur de coûts « nombre d'exploitations » sont assignés conformément aux deux méthodes précédemment décrites.

Procédure au niveau de l'État

Les coûts au niveau de l'État sont déterminés de la même manière que pour les cantons, c'est-à-dire au moyen d'un questionnaire. La charge de travail des effectifs participant à la mise en œuvre et les coûts qui lui sont associés, les coûts d'infrastructure et les coûts des services achetés sont déterminés de façon identique au niveau de l'État. Les facteurs qui déterminent le montant total des coûts (graphique 5.13) diffèrent légèrement de ceux pris en compte dans le cas des cantons. Là encore, une partie des coûts peut être directement imputée à la participation des exploitations à certaines mesures alors que d'autres doivent être ventilés.

Graphique 5.13. **Facteurs de coûts au niveau de l'État**



Une partie des coûts est déterminée par le nombre d'exploitations et le nombre de cantons que compte la Suisse. La qualité de la mise en œuvre assurée par les cantons constitue un autre facteur de coûts. Les cantons génèrent d'autant moins de coûts au niveau de l'État qu'ils se caractérisent par une mise en œuvre de grande qualité. La procédure suivante est utilisée pour déterminer la part de chaque canton dans les coûts de l'État :

- Les parts des coûts qui peuvent être directement imputées aux mesures sont directement assignées aux exploitations et aux mesures en fonction de la participation des exploitations.
- Dans le cas du facteur de coûts « nombre d'exploitations », la part des coûts correspondant à un canton est calculée sur la base du nombre d'exploitations (nombre d'exploitations dans le canton/nombre d'exploitations en Suisse).
- La même part des coûts est assignée à tous les cantons sur la base du facteur de coûts « nombre de cantons ».

La part d'un canton dans le facteur de coûts « qualité de la mise en œuvre des cantons » est déterminée par le pourcentage d'exploitations interrogées sur l'ensemble de celles réunissant les conditions requises pour bénéficier de paiements directs. Cette procédure est basée sur l'hypothèse que le pourcentage d'exploitations mal gérées en Suisse est uniformément réparti sur l'ensemble du territoire national. Le fait que le nombre d'exploitations interrogées par un canton soit supérieur à la moyenne suisse est considéré comme la preuve d'une mise en œuvre de grande qualité. Ce canton devrait donc probablement générer moins de coûts pour l'État qu'un canton où moins d'exploitations ont été interrogées.

Les parts des cantons dans les coûts au niveau de l'État ainsi déterminées sont imputées aux mesures (selon la même méthode que pour les coûts des cantons).

Vue d'ensemble de la procédure

Le tableau 5.7 offre une présentation synoptique de la procédure retenue pour tous les acteurs.

Exemple : Une partie des coûts supportés par les communes sont des coûts fixes (facteur de coûts « coûts fixes commune »). Une partie de ces coûts est imputée à chaque exploitation (facteur de coûts « commune/BET »). En l'occurrence, BET correspond au nombre d'exploitations d'une commune. Cette somme est imputée aux mesures M_i à l'aide des facteurs a_{VM_i} . Le résultat de a_{VM_i} dépend des variantes présentées dans la dernière sous-section de la section 5.4.

La fonction suivante permet donc de déterminer le centre de coûts K_{M_i} pour les coûts fixes par exploitation supportés par la commune : $K_{M_i} = a_{VM_i} * \text{facteur de coûts commune/BET}$.

Indicateurs des coûts de transaction liés aux politiques

Les coûts de transaction sont présentés sous forme d'indicateurs afin de faciliter la comparaison avec d'autres cantons ou d'autres études. Trois indicateurs sont utilisés :

- Les CTLP par CHF de paiements directs, afin de disposer d'un indicateur de l'efficacité des transferts de ressources financières.
- Les CTLP par unité appropriée (hectare ou UGB), afin de décrire la fonction de coûts au moyen des facteurs terres, utilisation des terres et nombre d'animaux.
- Les CTLP par exploitation, afin de mesurer les coûts totaux moyens d'une exploitation participante.

5.4. Résultats des études de cas

Dans cette section, les coûts de transaction estimés du système suisse de paiements directs pour les cantons des Grisons et de Zurich sont identifiés et interprétés. Dans le même temps, l'influence des hypothèses et des variantes sur les coûts de transaction est examinée. Les résultats des deux études de cas sont présentés selon le même schéma :

- Examen de la variante centrale : Les coûts de transaction sont imputés aux différents centres de coûts sur la base de la variante « Participation ». Les coûts de main-d'œuvre de l'exploitation sont calculés au tarif de 20 CHF par heure.
- Évaluation de l'influence sur les coûts de transaction des hypothèses formulées grâce au calcul des variantes.

Les différences de coûts observées dans les deux cantons et les facteurs structurels et organisationnels qui exercent une influence sur les coûts sont ensuite analysés et examinés.

Coûts de transaction dans le canton des Grisons

Coûts de transaction dans la variante centrale (canton des Grisons)

Le tableau 5.8 indique les coûts de transaction des paiements directs pour le canton des Grisons selon la variante centrale. Les coûts de mise en œuvre et de contrôle liés aux paiements directs généraux apparaissent dans la partie supérieure, alors que ceux liés aux paiements directs écologiques et aux contributions éthologiques sont présentés dans la partie inférieure. Les coûts de transaction ne sont pas seulement imputés aux acteurs qui les génèrent, mais aussi aux mesures et aux payeurs. Au niveau de l'exploitation, les coûts

sont également subdivisés en trois catégories selon qu'ils correspondent aux contrôles, à la tenue des registres ou au remplissage des formulaires. Lorsque l'on se penche sur la question des payeurs, il convient de garder à l'esprit que, jusqu'en 2002, le canton des Grisons subventionnait une partie des coûts de l'organisation de contrôle des exploitations biologiques et du bureau de contrôle cantonal (pour un montant total de 160 000 CHF par an). Ces subventions ne sont pas prises en compte au tableau 5.8. En outre, les coûts totaux supportés par les pouvoirs publics apparaissent dans la dernière colonne du tableau (somme des niveaux de l'État, du canton et de la commune). Les conclusions suivantes peuvent être tirées de la composition des coûts de transaction pour le canton des Grisons :

- Les coûts totaux de mise en œuvre du système de paiements directs s'élèvent à environ 3.0 millions de CHF. Les pouvoirs publics paient aux alentours d'un tiers des coûts de transaction et les exploitants règlent le reste.
- Les deux tiers environ des coûts de transaction réglés par les pouvoirs publics sont financés par le canton, alors que les communes en acquittent 26 %. La part prise en charge par l'État ne s'élève quant à elle qu'à environ 5 %.
- Les contributions pour l'agriculture biologique comptent pour la plus grande partie des coûts de transaction, à savoir environ 20 %, les contrôles réalisés par Bio Inspecta étant à l'origine d'environ 60 % de ce chiffre.
- Les registres tenus par les exploitations ne génèrent qu'un tiers environ des coûts de transaction totaux, les mesures en faveur des SST, les contributions Extenso et l'agriculture biologique occasionnant bien moins de coûts que les autres mesures.

Les valeurs des indicateurs peuvent être calculées à partir du tableau 5.8. Les résultats obtenus sont fournis au tableau 5.9 :

- La part globale des coûts de transaction dans les paiements directs versés s'élève à 1.8 %. Conformément à la variante centrale, les paiements à l'hectare se caractérisent par la plus grande efficacité des transferts de ressources financières, suivis par les autres mesures ticket rouge, les paiements pour la garde d'animaux dans des conditions difficiles, les contributions pour la garde d'animaux consommant des fourrages grossiers et les paiements pour les terrains en pente. De ce point de vue, les contributions Extenso (paiements pour la culture extensive de céréales et de colza) et les paiements pour la production biologique donnent de bien moins bons résultats.
- L'indicateur des CTLP par unité correspond à la somme des coûts de mise en œuvre et de contrôle générés par une unité lorsqu'elle bénéficie d'une mesure. Par rapport à la superficie totale concernée, les coûts de transaction sont d'environ 57 CHF par hectare dans le canton des Grisons. Cet indicateur atteint des valeurs élevées pour les mesures ticket vert liées à la superficie, alors que tel est moins le cas des mesures ticket rouge et des contributions éthologiques. Cela est principalement dû au fait que les coûts des mesures exprimés en valeur absolue sont quasiment répartis à parts égales. Du fait du bien plus grand nombre d'exploitations qui y participent, les mesures ticket rouge et les programmes éthologiques, génèrent de moindres coûts par unité que les mesures pour lesquelles la participation est plus faible.
- Si les coûts de transaction d'une mesure sont imputés aux exploitations participantes, il apparaît immédiatement que les contributions pour l'agriculture biologique occasionnent des coûts élevés. Cela est dû aux coûts de contrôle plus importants supportés par les exploitations. Dans l'ensemble, ces coûts s'élèvent en moyenne à environ 1 093 CHF par exploitation et par an.

Tableau 5.8. Coûts de transaction dans le canton des Grisons (variante centrale)

CHF

Payeur	État	Canton	District	Exploitation					Total	Part payée par les pouvoirs publics
Acteur	État	Canton	District	Organisations de contrôle des exploitations biologiques	Organisations de contrôle des exploitations PER	Enregistrements	Formulaires	Contrôle des exploitations		
Politique										
Contributions à la surface	9 156	104 887	45 403	25 180	29 096	138 677	26 059	14 575	393 032	159 445
Contributions pour la garde d'animaux consommant des fourrages grossiers	8 597	95 893	41 582	24 711	24 886	127 291	23 721	13 268	359 950	146 073
Contributions pour la garde d'animaux dans des conditions difficiles	8 666	95 895	41 581	24 756	24 846	128 838	23 721	13 268	361 572	146 142
Contributions pour des terrains en pente	8 546	94 577	40 951	24 556	24 454	124 445	23 423	13 101	354 052	144 073
Contributions à la compensation écologique	9 012	113 789	44 610	24 960	28 316	139 634	25 569	14 301	400 190	167 411
Contributions pour la culture extensive de céréales et de colza	911	19 960	4 128	1 961	2 714	19 654	2 277	1 273	52 877	24 998
Contributions pour la culture biologique	5 951	71 610	19 382	355 904	0	51 067	11 132	58 970	574 017	96 944
Contributions pour les systèmes de stabulation particulièrement respectueux des animaux	2 311	40 288	10 194	8 647	3 593	33 061	5 728	6 939	110 761	52 793
Contributions pour sorties régulières en plein air	7 411	102 470	35 789	24 850	18 150	153 696	20 326	31 144	393 835	145 669
Total des acteurs	60 560	739 369	283 622	515 524	156 055	916 363	161 955	166 839	3 000 287	1 083 550
Total des payeurs	60 560	739 369	283 622	1 916 736						

Tableau 5.9. Principaux indicateurs des coûts de transaction dans le canton des Grisons (variante centrale)

CHF

	Total des CTLP	Total des paiements	CTLP par paiement (%)	Unités	CTLP par unité	Nombre d'exploitations	CTLP par exploitation
Politique							
Contributions à la surface	393 032	62 736 704	0.63	52 299	ha	2 740	143.44
Contributions pour la garde d'animaux consommant des fourrages grossiers	359 950	29 834 828	1.21	36 445	UGB	2 631	136.81
Contributions pour la garde d'animaux dans des conditions difficiles	361 572	38 667 105	0.94	40 254	ha	2 635	137.22
Contributions pour des terrains en pente	354 052	14 041 723	2.52	32 079	ha	2 587	136.86
Contributions à la compensation écologique	400 190	5 925 862	6.75	14 556	ha	2 711	147.62
Contributions pour la culture extensive de céréales et de colza	52 877	319 048	16.57	798	ha	271	195.12
Contributions pour la culture biologique	574 017	5 893 005	9.74	28 617	ha	1 388	413.56
Contributions pour les systèmes de stabulation particulièrement respectueux des animaux	110 761	1 330 812	8.32	13 765	UGB	746	148.47
Contributions pour sorties régulières en plein air	393 835	7 839 470	5.02	43 702	UGB	2 350	167.59
Total	3 000 287	166 588 557	1.80	52 509	ha	2 745	1 093.00

Influence exercée sur les coûts de transaction par le choix de la méthode et les hypothèses retenues (canton des Grisons)

Lors de l'interprétation et de l'imputation des coûts de transaction dans la variante centrale, il convient de s'interroger sur l'influence qu'exercent sur les résultats le choix de la méthode, les coûts de main-d'œuvre pris pour hypothèse ou encore la charge de travail estimée. Pour répondre à cette question, le tableau 5.10 la variation des indicateurs de la variante centrale résultant d'une modification des coûts de main-d'œuvre et des taux de répartition.

Au tableau 5.10, l'influence des coûts de main-d'œuvre est mise en évidence par les modifications des indicateurs entraînées par une augmentation ou une diminution de un franc du montant supposé des coûts. Ces modifications correspondent par ailleurs à une variation de 5 % de la charge de travail dans les exploitations pour tous les processus, alors que les coûts de main-d'œuvre demeurent inchangés. Le tableau 5.10 montre assez clairement que le choix des coûts de main-d'œuvre ou de la charge de travail supportés par les exploitations n'a qu'une faible incidence sur les indicateurs des CTLP : un accroissement de 5 % de la charge de travail ou une hausse des salaires de 1 CHF par heure aboutissent à une augmentation globale des coûts de transaction totaux par hectare de terres agricoles égale à 1.11 CHF. Dans l'ensemble, les coûts de main-d'œuvre pris pour hypothèse ont une bien plus grande influence sur les CTLP des mesures ticket vert. En particulier, une augmentation des coûts de main-d'œuvre entraîne des variations des coûts de transaction supérieures à la moyenne dans le cas des contributions pour la compensation écologique (0.58 CHF) et pour la culture extensive (1.36 CHF).

Les résultats relatifs aux coûts de transaction pour 1 CHF de paiements directs (CTLP par paiement) et aux coûts de transaction par exploitation (CTLP par exploitation) montrent qu'une variation des coûts de main-d'œuvre n'a qu'une faible incidence sur les indicateurs des CTLP. La hausse des coûts de main-d'œuvre examinée ci-dessus entraîne une augmentation des coûts de 21 CHF par exploitation, soit de 0.04 % pour chaque franc versé au titre des paiements directs.

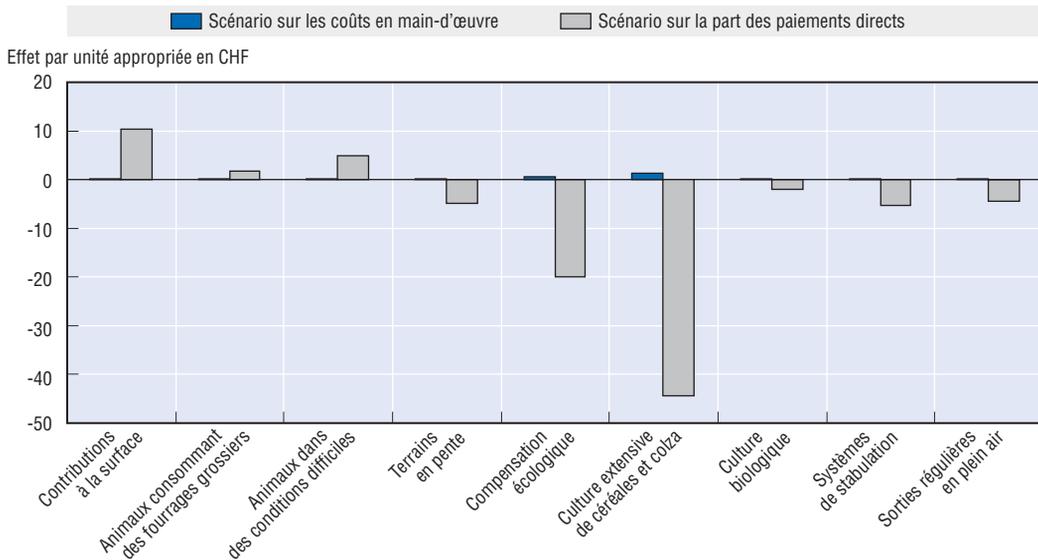
Si les éléments de coûts des mesures qui ne peuvent être imputés sont assignés au moyen de la variante « Part des paiements directs », les indicateurs des CTLP s'en trouvent modifiés comme indiqué dans les trois dernières colonnes du tableau 5.10. Cependant, étant donné que, dans ce cas, seule l'imputation change, les indicateurs pour la mesure correspondante sont différents mais non les résultats relatifs aux coûts de transaction totaux (ligne inférieure du tableau).

En premier lieu, l'imputation des coûts au moyen de la variante « Part des paiements directs » a pour effet d'augmenter les coûts de transaction des mesures qui représentent une part élevée des paiements directs (paiements à l'hectare, contributions UGBFG et TEP). Par contre, les coûts de transaction chutent dans le cas des mesures qui comptent pour une plus faible part des paiements directs. Dans l'ensemble, ce mode d'imputation aboutit à une répartition homogène des indicateurs. Ceux liés aux mesures en faveur de l'agriculture biologique n'enregistrent toutefois guère de variation puisque les coûts de ces mesures peuvent pour une large part être directement imputés. Les variations des coûts de transaction sont également indiquées au graphique 5.14, qui montre les différences de coûts par unité appropriée par rapport à la variante centrale.

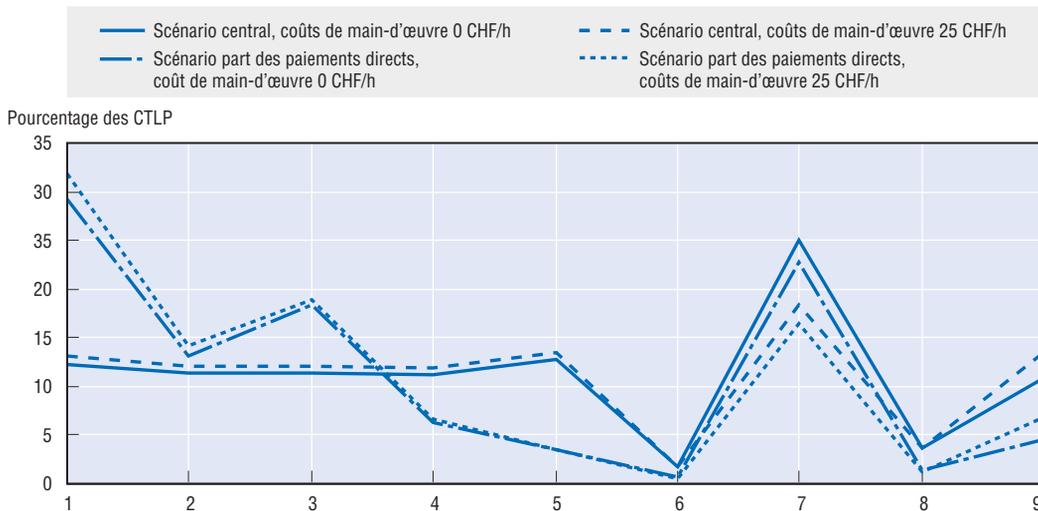
Tableau 5.10. Influence du choix de la méthode et des coûts de la main-d'œuvre sur les principaux indicateurs des coûts de transaction dans le canton des Grisons

CHF

	Unités	Scénario								
		Central			Influence des coûts de la main-d'oeuvre			Part des paiements directs		
		CTLP par paiement (%)	CTLP par unité	CTLP par exploitation	CTLP par paiement (%)	CTLP par unité	CTLP par exploitation	CTLP par paiement (%)	CTLP par unité	CTLP par exploitation
Politique										
Contributions à la surface	ha	0.63	7.52	143.44	0.01	0.16	3.05	0.86	10.35	197.48
Contributions pour la garde d'animaux consommant des fourrages grossiers	UGB	1.21	9.88	136.81	0.03	0.21	2.91	0.21	1.69	23.39
Contributions pour la garde d'animaux dans des conditions difficiles	ha	0.94	8.98	137.22	0.02	0.19	2.93	0.52	4.95	75.59
Contributions pour des terrains en pente	ha	2.52	11.04	136.86	0.05	0.23	2.90	-1.10	-4.81	-59.65
Contributions à la compensation écologique	ha	6.75	27.49	147.62	0.14	0.58	3.09	-4.90	-19.95	-107.12
Contributions pour la culture extensive de céréales et de colza	ha	16.57	66.26	195.12	0.34	1.36	4.01	-11.11	-44.41	-130.78
Contributions pour la culture biologique	ha	9.74	20.06	413.56	0.10	0.20	4.21	-0.97	-1.99	-41.09
Contributions pour les systèmes de stabulation particulièrement respectueux des animaux	UGB	8.32	8.05	148.47	0.16	0.15	2.84	-5.42	-5.24	-96.72
Contributions pour sorties régulières en plein air	UGB	5.02	9.01	167.59	0.12	0.22	4.16	-2.46	-4.40	-81.90
Total	ha	1.80	57.14	1 093.0	0.04	1.11	21.29	0.00	0.00	0.00

Graphique 5.14. **Influence des variantes sur les valeurs de l'indicateur CTLP par unité appropriée (canton des Grisons)**

Outre ces indicateurs, la part des différentes mesures dans les coûts de transaction totaux est indiquée au graphique 5.15, où les lignes foncées représentent la variante centrale et les lignes claires la variante « Part des paiements directs ». Chacun de ces scénarios est présenté sous deux variantes, les coûts de main-d'œuvre étant supposés nuls dans la première et égaux à 25 CHF dans la seconde.

Graphique 5.15. **Influence des variantes sur la répartition des CTLP selon les mesures (canton des Grisons)**

1. Contributions à la surface.
2. Contributions pour la garde d'animaux consommant des fourrages grossiers.
3. Contributions pour la garde d'animaux dans des conditions difficiles.
4. Contributions pour des terrains en pente.
5. Contributions à la compensation écologique.
6. Contributions pour la culture extensive de céréales et de colza.
7. Contributions pour la culture biologique.
8. Contributions pour les systèmes de stabulation particulièrement respectueux des animaux.
9. Contributions pour sorties régulières en plein air.

Le tracé des courbes montre que la part des contributions pour l'agriculture biologique dans les CTLP totaux est la seule à être significativement influencée par les coûts de main-d'œuvre. Cette part est d'autant plus faible que ces derniers sont élevés. Cela est principalement dû aux coûts fixes relativement importants imposés par les contrôles de l'agriculture biologique. Par ailleurs, le choix de la méthode a un effet notable sur la répartition des coûts de transaction. Si les coûts qui ne peuvent être directement imputés sont répartis en fonction de la part des paiements directs correspondant aux différentes mesures (variante « Part des paiements directs »), la part imputable aux mesures donnant lieu à des paiements à l'hectare ou à des contributions TEP et UGBFG devient bien plus importante. L'inverse est vrai dans le cas des paiements pour terrains en pente, des contributions pour la compensation écologique ou encore de celles en faveur des SST et des SRPA, chacune de ces mesures ne représentant qu'une faible part des paiements directs totaux.

Coûts de transaction dans le canton de Zurich

Coûts de transaction dans la variante centrale (canton de Zurich)

Le tableau 5.11 indique les coûts de transaction des paiements directs pour le canton de Zurich selon les acteurs, les mesures et les payeurs, dans le cadre de la variante centrale. La structure du tableau correspond à celle du tableau 5.8 de l'étude de cas portant sur les Grisons. Lors de l'examen des payeurs dans le canton de Zurich, il convient de garder à l'esprit que, comme dans les Grisons, le canton subventionne les coûts de contrôle de l'agriculture biologique et de la fourniture des prestations écologiques requises, dont le montant total s'élève à environ 220 000 CHF par an. Ces subventions ne sont pas prises en considération au tableau 5.11. La composition des coûts de transaction dans le canton de Zurich permet de tirer les conclusions suivantes :

- Les coûts totaux de mise en œuvre du système de paiements directs s'élèvent à environ 4 millions de CHF. Les autorités locales paient aux alentours d'un quart des coûts de transaction et les exploitants règlent le reste.
- La moitié environ des coûts de transaction réglés par les autorités locales est financée par le canton, alors que les communes en acquittent 38 %. La part prise en charge par l'État ne s'élève quant à elle qu'à environ 10 %.
- Près de la moitié (45.6 %) des coûts de transaction totaux sont imputables à la tenue des registres par les exploitations.
- Les paiements à l'hectare et les contributions pour la compensation écologique comptent pour la plus grande partie des coûts de transaction (environ 24 % dans chacun des cas). Pour l'une et l'autre de ces mesures, la tenue des registres par les exploitants représente environ 50 % des coûts.
- Les mesures ticket vert génèrent au total 60 % des coûts de transaction.

Deux aspects doivent être pris en compte lors de l'interprétation des coûts de transaction au niveau de la commune. Premièrement, dans les calculs, les communes sont supposées supporter une charge de travail de trois heures par exploitation (estimation de l'ALN : de 2 à 3 heures par exploitation). Si par contre on retient l'hypothèse d'une charge de travail de deux heures, les coûts chutent d'environ 120 000 CHF, soit 29 %. Deuxièmement, une enquête réalisée dans le canton des Grisons indique que la charge de travail pour les communes s'élève à trois heures par exploitation. Compte tenu de la plus forte proportion de terres arables dans le canton de Zurich, il est très probable que les dépenses des communes y soient en général plus élevées que dans celui des Grisons.

Tableau 5.11. Coûts de transaction dans le canton de Zurich (variante centrale)

CHF

Payeur	État	Canton	District	Exploitation					Total	Part payée par les pouvoirs publics
				Organisations de contrôle des exploitations biologiques	Organisations de contrôle des exploitations PER	Enregistrements	Formulaires	Contrôle des exploitations		
Acteur	État	Canton	District							
Politique										
Contributions à la surface	25 804	151 225	108 916	8 572	99 248	445 255	56 879	31 814	927 713	285 946
Contributions pour la garde d'animaux consommant des fourrages grossiers	10 130	57 569	41 313	5 269	37 257	171 047	21 800	12 193	356 578	109 012
Contributions pour la garde d'animaux dans des conditions difficiles	3 643	19 923	13 958	2 523	11 869	61 744	7 719	4 317	125 695	37 523
Contributions pour des terrains en pente	4 990	27 636	19 658	2 632	16 164	77 538	10 653	5 958	165 230	52 284
Contributions à la compensation écologique	26 188	153 419	111 305	8 517	99 968	472 806	57 673	32 258	962 135	290 912
Contributions pour la culture extensive de céréales et de colza	10 574	58 691	42 379	3 756	37 633	173 669	21 857	12 225	360 785	111 644
Contributions pour la culture biologique	2 140	9 305	6 585	151 862	0	14 026	3 546	15 397	202 862	18 031
Contributions pour les systèmes de stabulation particulièrement respectueux des animaux	6 295	34 059	24 382	11 700	64 090	134 631	12 800	13 604	301 562	64 737
Contributions pour sorties régulières en plein air	10 640	60 540	43 138	20 020	107 120	248 161	22 836	27 118	539 574	114 318
Total des acteurs	100 404	572 368	411 635	214 852	473 349	1 798 877	215 763	154 885	3 942 134	1 084 407
Total des payeurs	100 404	572 368	411 635	2 857 726						

Tableau 5.12. Principaux indicateurs des coûts de transaction dans le canton de Zurich (variante centrale)

CHF

	Total des CTLP	Total des paiements	CTLP par paiement (%)	Unités		CTLP par unité	Nombre d'exploitations	CTLP par exploitation
Politique								
Contributions à la surface	927 713	93 458 643	0.99	69 710	ha	13.31	3 631	255.50
Contributions pour la garde d'animaux consommant des fourrages grossiers	356 578	13 259 231	2.69	15 546	UGB	22.94	1 819	196.03
Contributions pour la garde d'animaux dans des conditions difficiles	125 695	3 994 000	3.15	12 694	ha	9.90	781	160.94
Contributions pour des terrains en pente	165 230	2 423 925	6.82	5 284	ha	31.27	958	172.47
Contributions à la compensation écologique	962 135	12 749 724	7.55	9 011	ha	106.77	3 624	265.49
Contributions pour la culture extensive de céréales et de colza	360 785	2 546 774	14.17	6 395	ha	56.42	1 603	225.07
Contributions pour la culture biologique	202 862	2 092 912	9.69	6 749	ha	30.06	353	574.68
Contributions pour les systèmes de stabulation particulièrement respectueux des animaux	301 562	2 616 491	11.53	24 855	UGB	12.13	1 166	258.63
Contributions pour sorties régulières en plein air	539 574	7 586 914	7.11	42 660	UGB	12.65	1 956	275.86
Total	3 942 134	140 728 614	2.80	70 990	ha	55.53	3 657	1 077.97

Les valeurs des indicateurs des coûts de transaction peuvent être calculées sur la base du tableau 5.11. Les résultats obtenus pour le canton de Zurich sont présentés au tableau 5.12 :

- Dans l'ensemble, la part des coûts de transaction dans les paiements directs versés s'élève à 2.8 %. Dans la variante centrale, ce sont les paiements à l'hectare qui se caractérisent par la plus forte efficacité des transferts de ressources financières, suivis par les autres mesures ticket rouge. Les contributions pour la culture extensive et les paiements pour les systèmes de stabulation sont à cet égard les moins efficaces.
- Pour l'ensemble du canton de Zurich, les coûts de transaction par unité appropriée s'élèvent à environ 56 CHF par hectare. Les valeurs atteignent un niveau particulièrement élevé pour les mesures ticket vert liées à la superficie et pour les paiements pour terrains en pente. Les contributions pour la garde d'animaux dans des conditions difficiles, ainsi que les paiements éthologiques et ceux à l'hectare se caractérisent par contre par de faibles coûts de transaction par unité.
- Il apparaît d'emblée que les contributions pour l'agriculture biologique donnent de moins bons résultats si les coûts de transaction sont imputés aux exploitations participant à une mesure donnée. Cela est dû aux coûts de contrôle plus élevés supportés par les exploitations. En règle générale, les coûts moyens s'élèvent à environ 1 078 CHF par exploitation et par an.

Influence exercée sur les coûts de transaction par le choix de la méthode et les hypothèses retenues (canton de Zurich)

L'imputation des coûts de transaction dans la variante centrale est effectuée pour le canton de Zurich selon la même procédure que pour le canton des Grisons. Le tableau 5.13 fournit les indicateurs de la variante centrale, de la variante « Coûts de main-d'œuvre » et de la variante « Part des paiements directs ».

Dans la variante « Coûts de main-d'œuvre », les coûts sont modifiés de 1 CHF; les résultats montrent l'influence exercée par cette modification sur les indicateurs (section 5.3). Les résultats du tableau 5.13 font clairement apparaître que les coûts de transaction totaux augmentent de 1.47 CHF, soit 2.6 %, lorsque la charge de travail augmente de 5 % ou que les salaires enregistrent une hausse de 1 CHF par heure. Dans l'ensemble, le choix des coûts de main-d'œuvre exerce la plus forte influence sur les coûts de transaction dans le cas des contributions pour la compensation écologique (3.01 CHF par unité) et dans celui des paiements pour la culture extensive (1.57 CHF par unité). Une hausse des coûts de main-d'œuvre de 1 CHF par heure entraîne une augmentation des coûts de transaction d'environ 30 CHF par exploitation.

La variante « Part des paiements directs » exerce une influence bien plus marquée sur les indicateurs que la variante « Coûts de main-d'œuvre ». Il faut toutefois garder à l'esprit que les coûts de transaction totaux demeurent inchangés, étant donné que seuls les coûts fixes de mise en œuvre et de contrôle sont imputés aux diverses mesures selon une clé de répartition différente. Lorsque l'imputation a été effectuée sur la base de la variante « Part des paiements directs », les coûts de transaction liés aux paiements à l'hectare augmentent d'environ 20 CHF par hectare de superficie utilisable, puisqu'ils représentent environ les deux tiers des paiements directs totaux. Par contre, les coûts de transaction liés aux autres mesures diminuent et enregistrent une baisse particulièrement marquée dans le cas des contributions pour la compensation écologique et des paiements pour la culture extensive de céréales et d'oléagineux.

Tableau 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

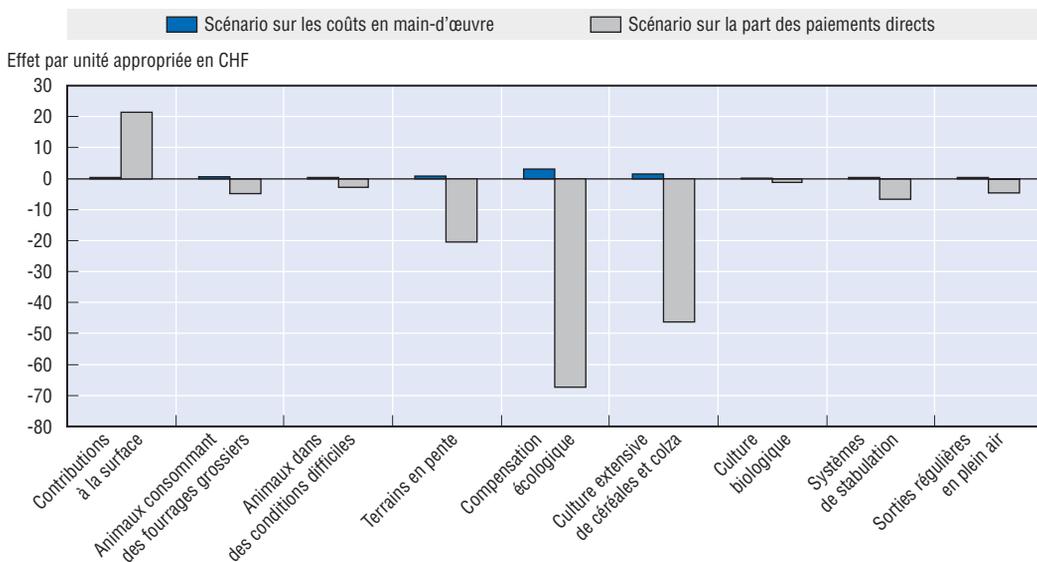
CHF

Unités	Scénario									
	Central			Influence des coûts de la main-d'œuvre			Part des paiements directs			
	CTLP par paiement (%)	CTLP par unité	CTLP par exploitation	CTLP par paiement (%)	CTLP par unité	CTLP par exploitation	CTLP par paiement (%)	CTLP par unité	CTLP par exploitation	
Politique										
Contributions à la surface	ha	0.99	13.31	255.50	0.03	0.37	7.09	1.60	21.47	412.20
Contributions pour la garde d'animaux consommant des fourrages grossiers	UGB	2.69	22.94	196.03	0.07	0.63	5.40	-0.56	-4.75	-40.56
Contributions pour la garde d'animaux dans des conditions difficiles	ha	3.15	9.90	160.94	0.09	0.28	4.50	-0.92	-2.90	-47.16
Contributions pour des terrains en pente	ha	6.82	31.27	172.47	0.19	0.85	4.71	-4.44	-20.38	-112.44
Contributions à la compensation écologique	ha	7.55	106.77	265.49	0.21	3.01	7.49	-4.76	-67.31	-167.37
Contributions pour la culture extensive de céréales et de colza	ha	14.17	56.42	225.07	0.39	1.57	6.26	-11.60	-46.20	-184.31
Contributions pour la culture biologique	ha	9.69	30.06	574.68	0.08	0.23	4.49	-0.39	-1.21	-23.23
Contributions pour les systèmes de stabulation particulièrement respectueux des animaux	UGB	11.53	12.13	258.63	0.29	0.31	6.58	-6.35	-6.68	-142.42
Contributions pour sorties régulières en plein air	UGB	7.11	12.65	275.86	0.19	0.34	7.33	-2.66	-4.74	-103.33
Total	ha	2.80	55.53	1 077.9	0.07	1.47	28.73	0.00	0.00	0.00

Note : L'influence des scénarios « Coûts de main-d'œuvre » et « Part des paiements directs » est égale à l'écart par rapport au « Scénario central ».

Pour illustrer les résultats, les effets des deux variantes sur l'indicateur CTLP par unité sont indiqués au graphique 5.16. Ce graphique montre par ailleurs clairement que les variations des indicateurs de la variante « Part des paiements directs » sont bien plus marquées que dans le cas de la variante « Coûts de main-d'œuvre ». La principale raison en est que la variante « Part des paiements directs » implique une augmentation des paiements à l'hectare au détriment des autres mesures. Du fait de cette évolution, les coûts de transaction par franc de paiements directs sont plus ou moins identiques pour toutes les mesures, à l'exception des contributions pour l'agriculture biologique. La valeur de l'indicateur CTLP par unité est similaire pour les paiements à l'hectare et pour les contributions pour l'agriculture biologique. Seuls sont plus élevés les indicateurs correspondant à la compensation écologique et aux paiements pour la culture extensive. Les valeurs sont sensiblement plus faibles pour les autres mesures. L'incidence sur l'indicateur CTLP par exploitation est encore plus nette. C'est pour les paiements à l'hectare que sa valeur est la plus forte. Elle ne demeure relativement élevée que pour les contributions pour l'agriculture biologique, alors qu'elle accuse un sensible recul dans le cas des autres mesures.

Graphique 5.16. **Influence des variantes sur les principaux indicateurs par unité appropriée (canton de Zurich)**

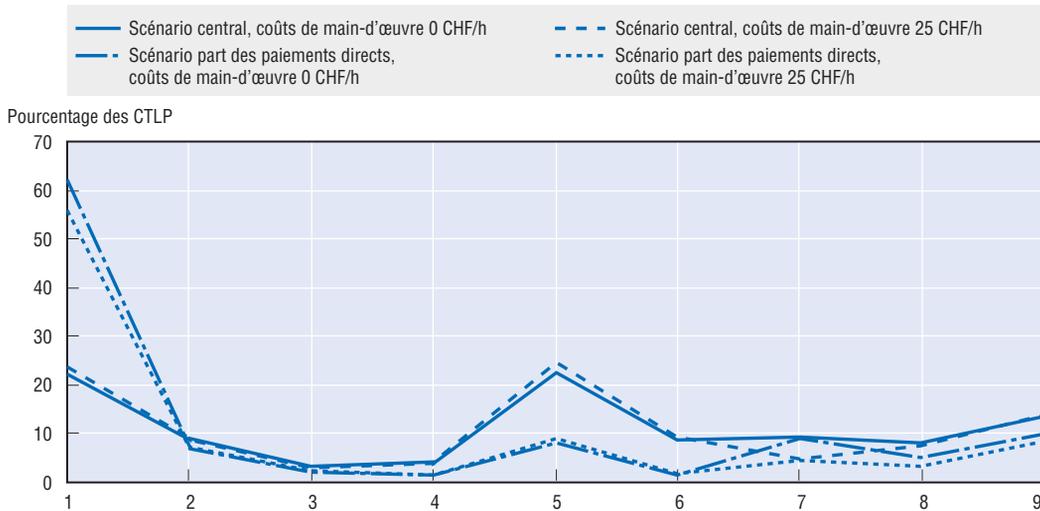


Pour conclure cet examen des coûts de transaction dans le canton de Zurich, les parts des différentes mesures dans les coûts de transaction totaux sont indiquées au graphique 5.7. Là encore, les lignes sombres correspondent à la variante centrale, alors que les lignes claires représentent la variante « Part des paiements directs ». L'influence du choix des coûts de main-d'œuvre (0 ou 25 CHF par heure) correspond à l'écart entre les lignes de même couleur. Cette illustration permet une fois encore de faire apparaître les effets déjà mentionnés :

- Les hypothèses quant au montant des coûts de main-d'œuvre n'exercent une influence notable que sur la part des CTLP liés aux contributions pour l'agriculture biologique. Cette part ne dépend par contre guère du choix de la variante.

- Le choix de la variante « Part des paiements directs » entraîne une sensible augmentation de la part des CTLP liés aux paiements à l'hectare. Il se traduit par une diminution dans tous les autres cas (sauf celui des contributions pour l'agriculture biologique).

Graphique 5.17. **Influence des variantes sur la répartition des CTLP selon les mesures (canton de Zurich)**



1. Contributions à la surface.
2. Contributions pour la garde d'animaux consommant des fourrages grossiers.
3. Contributions pour la garde d'animaux dans des conditions difficiles.
4. Contributions pour des terrains en pente.
5. Contributions à la compensation écologique.
6. Contributions pour la culture extensive de céréales et de colza.
7. Contributions pour la culture biologique.
8. Contributions pour les systèmes de stabulation particulièrement respectueux des animaux.
9. Contributions pour sorties régulières.

Différences entre le canton des Grisons et celui de Zurich

Les principales différences concernant les coûts de transaction en valeur absolue et les indicateurs dérivés seront examinées sur la base des résultats obtenus dans les deux cantons faisant l'objet des études de cas, à savoir celui des Grisons et celui de Zurich, ces différences étant moins importantes que leurs causes.

Le tableau 5.14 montre les différences entre les coûts de transaction en valeur absolue dans le canton de Zurich et celui des Grisons et toutes les valeurs qui y sont indiquées correspondent à l'écart observé dans le canton de Zurich par rapport à celui des Grisons. Un écart positif signifie que les coûts de transaction sont plus élevés dans le canton de Zurich que dans celui des Grisons. Les coûts totaux supportés par les communes dans le canton de Zurich sont ainsi de 128 000 CHF plus élevés en valeur absolue que dans le canton des Grisons.

Les principales différences entre les deux cantons peuvent être résumées en trois points :

- Dans l'ensemble, les coûts de transaction ne sont que de 1 million de CHF plus élevés dans le canton de Zurich. Cependant, cet écart est dans une large mesure dû aux coûts plus importants supportés par les exploitations ainsi qu'au plus grand nombre d'exploitations.

Tableau 5.14. Différences entre les cantons du point de vue des coûts de transaction en valeur absolue (Écart observé dans le canton de Zurich par rapport à celui des Grisons)

CHF

Payeur	État	Canton	District	Exploitation					Total	Part payée par les pouvoirs publics
Acteur	État	Canton	District	Organisations de contrôle des exploitations biologiques	Organisations de contrôle des exploitations PER	Enregistrements	Formulaires	Contrôle des exploitations		
Politique										
Contributions à la surface	16 649	46 338	63 513	-16 607	70 152	306 578	30 820	17 238	534 681	126 500
Contributions pour la garde d'animaux consommant des fourrages grossiers	1 533	-38 324	-269	-19 442	12 370	43 756	-1 921	-1 074	-3 372	-37 061
Contributions pour la garde d'animaux dans des conditions difficiles	-5 023	-75 972	-27 624	-22 233	-12 977	-67 095	-16 003	-8 951	-235 876	-108 618
Contributions pour des terrains en pente	-3 556	-66 941	-21 293	-21 924	-8 289	-46 907	-12 770	-7 142	-188 822	-91 790
Contributions à la compensation écologique	17 176	39 630	66 696	-16 443	71 652	333 172	32 105	17 957	561 945	123 501
Contributions pour la culture extensive de céréales et de colza	9 663	38 732	38 251	1 795	34 920	154 015	19 580	10 951	307 907	86 646
Contributions pour la culture biologique	-3 811	-62 305	-12 797	-204 042	0	-37 041	-7 586	-43 573	-371 155	-78 913
Contributions pour les systèmes de stabulation particulièrement respectueux des animaux	3 984	-6 229	14 188	3 053	60 497	101 570	7 072	6 665	190 801	11 943
Contributions pour sorties régulières en plein air	3 230	-41 929	7 348	-4 830	88 970	94 465	2 511	-4 026	145 739	-31 351
Total des acteurs	39 844	-167 001	128 013	-300 672	317 294	882 514	53 808	-11 954	941 847	857
Total des payeurs	39 844	-167 001	128 013	940 990						

Note : Toutes les valeurs correspondent à l'écart observé dans le canton de Zurich par rapport à celui des Grisons. Celles supérieures à zéro indiquent que les coûts de transaction sont plus élevés dans le canton de Zurich que dans celui des Grisons.

- Les coûts de transaction pris en charge par les autorités locales sont identiques. Cependant, dans l'étude de cas sur le canton de Zurich, les coûts générés au niveau cantonal sont moins élevés que dans celui des Grisons, alors que les communes du canton de Zurich supportent des coûts supérieurs. En outre, les coûts à la charge de l'État sont plus importants dans le canton de Zurich que dans celui des Grisons, ce qui peut entre autres s'expliquer par un plus grand nombre d'exploitations.
- Les écarts sont relativement plus importants pour certains centres de coûts. Cela est en partie dû à des raisons méthodologiques ou tenant au système lui-même, ainsi qu'aux différences structurelles et organisationnelles entre les cantons. Celles-ci seront examinées plus en détail dans ce qui suit.

Le tableau 5.15 montre les indicateurs de la variante centrale pour les deux cantons faisant l'objet d'une étude de cas, à savoir celui des Grisons et celui de Zurich, ainsi que leurs différences.

Une comparaison directe des indicateurs pour les deux cantons faisant l'objet d'une étude de cas permet de tirer les conclusions suivantes :

- Dans l'ensemble, le canton de Zurich se caractérise par un plus faible degré d'efficacité des transferts de ressources financières (CTLP par paiement). Ses coûts de transaction totaux sont de un centime plus élevés pour chaque franc de paiements directs versés. Dans ce canton, l'efficacité des transferts est plus faible pour toutes les mesures à l'exception des paiements pour la culture extensive (-2.4 %) et des contributions pour l'agriculture biologique (-0.05 %).
- L'examen des coûts de transaction par unité appropriée (CTLP par unité) révèle que le canton de Zurich se caractérise par des valeurs plus élevées dans tous les cas, à l'exception des paiements pour la culture extensive (-9.85 CHF/ha). Les coûts liés à la superficie totale utilisée sont légèrement inférieurs (-1.61 CHF/ha) dans le canton de Zurich.
- Il est plus onéreux pour les exploitations de participer aux mesures (CTLP par exploitation) dans le canton de Zurich. Cela vaut pour toutes les mesures. Cependant, en règle générale, les coûts de transaction générés par une exploitation bénéficiant de paiements directs sont en moyenne d'environ 15 CHF moins élevés dans le canton de Zurich.

Analyse des facteurs influant sur les coûts de transaction

Cette section examine plus en détail les facteurs qui influent sur les coûts de transaction et les indicateurs correspondants. Les facteurs exerçant une influence sont analysés sur la base des indicateurs concernant les coûts de transaction obtenus au niveau de l'exploitation (variante centrale; calculs effectués conformément au tableau 5.7). Afin d'éviter les influences exercées par les choix méthodologiques qui ont déjà été évoquées, les indicateurs concernant les coûts de transaction pour les différentes mesures ne sont plus pris en compte. Les coûts de transaction sont influencés par trois catégories de facteurs :

- **Les facteurs liés au système et à l'environnement :** Les influences liées au système englobent en premier lieu les différences de taux de paiement direct selon les régions agricoles. Elles ont en particulier une incidence sur l'indicateur « CTLP par paiement direct ». Dans le même temps, ces différences de taux et les conditions naturelles existantes influent sur la participation des exploitations aux mesures. Les mesures en faveur de l'agriculture biologique, des SST et des SRPA sont exclues des facteurs liés à l'environnement car elles ne sont pas géographiquement circonscrites. Les conditions sont par ailleurs supposées homogènes au sein des différentes régions agricoles.

Tableau 5.15. Différences entre cantons pour les principaux indicateurs

CHF

	Unités	Zurich			Grisons			Différence		
		CTLP par paiement (%)	CTLP par unité	CTLP par exploitation	CTLP par paiement (%)	CTLP par unité	CTLP par exploitation	CTLP par paiement (%)	CTLP par unité	CTLP par exploitation
Politique										
Contributions à la surface	ha	0.99	13.31	255.50	0.63	7.52	143.44	0.37	5.79	112.06
Contributions pour la garde d'animaux consommant des fourrages grossiers	UGB	2.69	22.94	196.03	1.21	9.88	136.81	1.48	13.06	59.22
Contributions pour la garde d'animaux dans des conditions difficiles	UGB	3.15	9.90	160.94	0.94	8.98	137.22	2.21	0.92	23.72
Contributions pour des terrains en pente	ha	6.82	31.27	172.47	2.52	11.04	136.86	4.30	20.23	35.62
Contributions à la compensation écologique	ha	7.55	106.77	265.49	6.75	27.49	147.62	0.79	79.28	117.87
Contributions pour la culture extensive de céréales et de colza	ha	14.17	56.42	225.07	16.57	66.26	195.12	-2.41	-9.85	29.95
Contributions pour la culture biologique	ha	9.69	30.06	574.68	9.74	20.06	413.56	-0.05	10.00	161.12
Contributions pour les systèmes de stabulation particulièrement respectueux des animaux	UGB	11.53	12.13	258.63	8.32	8.05	148.47	3.20	4.09	110.16
Contributions pour sorties régulières en plein air	UGB	7.11	12.65	275.86	5.02	9.01	167.59	2.09	3.64	108.27
Total	ha	2.80	55.53	1 078.0	1.80	57.14	1 093.00	1.00	-1.61	-15.03

Note : Les valeurs inscrites dans la colonne « Différence » correspondent à la différence des indicateurs observée dans le canton de Zurich par rapport à celui des Grisons. Celles supérieures à zéro indiquent que ces indicateurs sont plus élevés dans le canton de Zurich que dans celui des Grisons.

- **Facteurs structurels :** La taille de l'exploitation est le plus important des facteurs structurels et il a une influence primordiale sur les coûts de transaction auxquels une exploitation doit faire face. La participation aux mesures en faveur de l'agriculture biologique, des SST et des SRPA est également considérée comme un facteur structurel étant donné que ces mesures ne dépendent pas du lieu où se trouve l'exploitation. Toutefois, les indicateurs structurels propres aux exploitations tels que la superficie des terres labourables ouvertes ou de celles consacrées à des cultures particulières ne sont pas pris en considération étant donné qu'ils dépendent essentiellement du lieu où est située l'exploitation et de l'orientation des activités de cette dernière et qu'ils sont donc liés aux conditions environnementales existantes.
- **Facteurs organisationnels :** Les différences organisationnelles en matière de mise en œuvre et de contrôle entre les cantons des Grisons et de Zurich sont considérées comme des facteurs organisationnels. Ne sont pas seulement prises en compte ici les différences organisationnelles de fait (observées entre les exploitations générant des coûts pour les pouvoirs publics ou pour ce qui est des taux appliqués concernant les coûts de contrôle), mais aussi celles qui apparaissent au niveau des coûts fixes supportés par les pouvoirs publics.

Des modèles de régression linéaire sont utilisés pour étudier l'influence de ces facteurs sur les indicateurs des coûts de transaction au niveau de l'exploitation. Il ne s'agit pas tant de quantifier avec précision les facteurs exerçant une influence que de les identifier d'un point de vue qualitatif. Ces facteurs correspondent aux variables suivantes.

Influences liées au système et à l'environnement :

Zone i : Variables indiquant dans quelle zone se situe une exploitation

Influences structurelles :

ALL_LN : Taille de l'exploitation (en ares)

BIO : Variable indiquant la pratique de l'agriculture biologique

SRPA : Variable indiquant la participation au programme SRPA

SST : Variable indiquant la participation au programme SST

Influences organisationnelles :

Canton : Variable indiquant dans quel canton se situe l'exploitation (1 = canton de Zurich)

Cela aboutit au modèle de régression linéaire suivant :

$$\text{Coûts de transaction par exploitation} = C + a * \text{Canton} + b_i * Z_i + c * \text{BIO} + d * \text{SRPA} + e * \text{SST} + f * \text{ALL_LN} + u$$

Les paramètres du modèle peuvent être interprétés comme suit :

- Constante C : coûts de transaction moyens pour les PER; les coûts des mesures ticket vert sont représentés par les variables indicatrices.

- Paramètre a : différence de coûts entre les cantons imputable aux différences d'organisation des contrôles et de la mise en œuvre.
- Paramètre bi : différences de coûts selon les zones.
- Paramètres c, d, e : influence de la participation à l'agriculture biologique et aux programmes éthologiques (mesures ticket vert).
- Résidu u : autres influences, telles que celles liées aux exploitations.

CTLP par exploitation

Les résultats de la régression pour les coûts de transaction totaux par exploitation sont indiqués au tableau 5.16, où la régression tient compte de toutes les exploitations des deux

Tableau 5.16. **Facteurs exerçant une influence sur les coûts de transaction par exploitation**

Variable dépendante : CTLP totaux par exploitation

Modèle	Coefficients non standardisés		Coefficients standardisés		
	B	Écart-type	Bêta	t	Sig.
Constante	538.0	6.3		85.8	0.00
Canton	-97.9	8.7	-0.143	-11.2	0.00
BIO	-49.6	5.1	-0.065	-9.8	0.00
SRPA	120.9	4.8	0.168	25.1	0.00
SST	55.7	4.7	0.075	11.9	0.00
Zone 11	82.1	10.7	0.098	7.7	0.00
Zone 21	95.7	9.9	0.088	9.6	0.00
Zone 22	106.7	10.8	0.117	9.9	0.00
Zone 41	117.0	11.0	0.092	10.6	0.00
Zone 51	42.1	12.0	0.025	3.5	0.00
Zone 52	50.1	10.8	0.029	4.7	0.00
Zone 54	-34.9	6.3	-0.037	-5.5	0.00
All_LN	0.2	0.0	0.822	140.8	0.00

cantons. Dans l'ensemble, la régression n'explique qu'environ 80 % de la variance des coûts de transaction par exploitation ($R^2 = 0.797$). Le seuil de signification des coefficients révèle que toutes les variables utilisées dans la régression exercent une influence très significative sur les coûts de transaction. En moyenne, une exploitation réunissant les conditions requises pour bénéficier de paiements directs dans le canton des Grisons dans la zone de montagne 3 (zone 53) génère des coûts de transaction de 538 CHF. Ces coûts correspondent aux coûts moyens de mise en œuvre et de contrôle de la fourniture des prestations écologiques requises.

Les influences organisationnelles (canton où se situe l'exploitation) comptent pour environ 98 CHF. En moyenne, les coûts de transaction générés par une exploitation dans le canton de Zurich ne sont que d'environ 100 CHF, c'est-à-dire plus faibles que pour une exploitation du canton des Grisons.

Par rapport à la valeur de base de 538 CHF (exploitation du canton des Grisons située dans la zone 53; voir ci-dessus), les coûts varient de -35 CHF à 117 CHF selon la zone où se trouve l'exploitation. Les exploitations des zones les moins propices à la production agricole (en particulier les zones de montagne) se caractérisent par des coûts moins élevés.

Les résultats de la régression indiquent que la participation aux programmes SRPA et SST se traduit par des coûts plus élevés alors que les coûts générés par les exploitations biologiques sont en moyenne plus faibles. Le fait que les exploitations biologiques se caractérisent par de moindres coûts que les exploitations PER est dû aux exigences moins strictes concernant la tenue des registres. Cela a pour effet de réduire la charge de travail des exploitations biologiques et de compenser en moyenne des coûts de contrôle plus élevés.

Les coûts augmentent en moyenne de 0.24 CHF par are ou de 24 CHF par hectare selon l'unité de superficie utilisée.

Si les payeurs des CTLP par exploitation, à savoir l'exploitation elle-même et les pouvoirs publics, sont considérés séparément, on peut observer ce qui suit :

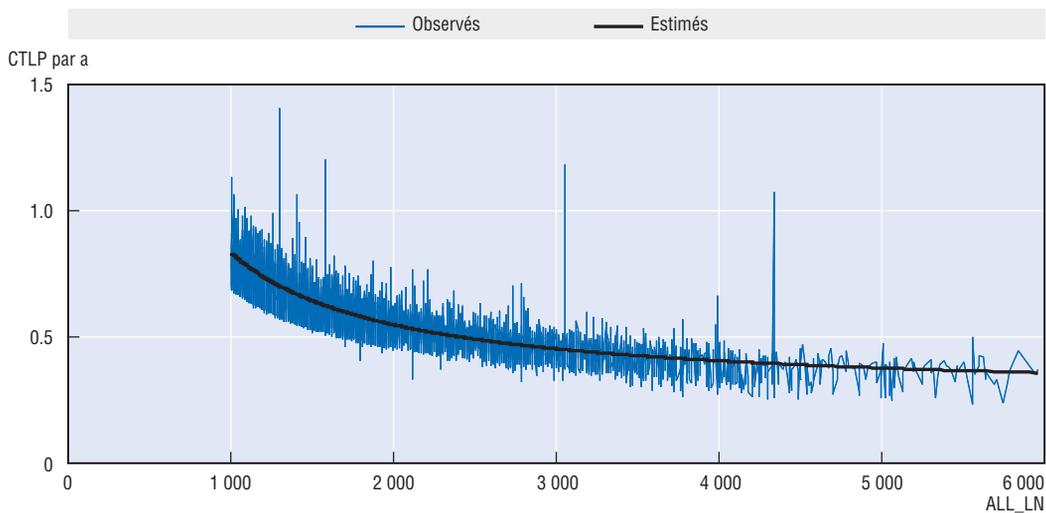
- Comparativement aux coûts encourus par les exploitations, ceux supportés par les pouvoirs publics sont pratiquement indépendants des zones où se situent les exploitations et ne sont donc pas affectés par les facteurs liés au système ou à l'environnement.
- Par ailleurs, les coûts encourus par les exploitations sont, dans une large mesure, indépendants du canton où elles se trouvent.
- Les coûts fixes effectifs des exploitations s'élèvent à environ 164 CHF par exploitation (pour la zone 53). Cette valeur varie à l'intérieur d'une fourchette allant de -31 CHF (zone 54) à 105 CHF (zone 41). Le reste de la constante C (environ 373 CHF) au tableau 5.16 représente les coûts fixes et les coûts encourus par les pouvoirs publics du fait du nombre d'exploitations. Ces coûts sont répartis entre les exploitations.
- Les exploitations qui participent à la mesure en faveur de l'agriculture biologique génèrent des coûts légèrement plus élevés pour les pouvoirs publics. Elles se caractérisent par contre par de plus faibles coûts de transaction.

CTLP par unité

L'indicateur CTLP par unité est obtenu en divisant les coûts de transaction totaux d'une exploitation par sa superficie. Cet indicateur dépend donc dans une large mesure de la taille de l'exploitation puisque les plus grandes exploitations répartissent leurs coûts fixes entre un plus grand nombre d'hectares. Les coûts variables (environ 24 CHF/ha) imputés à cet indicateur représentent par contre une somme fixe (du fait de leur division par la superficie).

Le graphique 5.18 montre l'incidence de la taille de l'exploitation sur les coûts de transaction par unité de superficie pour les exploitations d'une superficie de 10 à 60 ha. La fonction inverse estimée ($CTLP \text{ par a} = c_0 + c_1/ALL_LN + u$) explique les trois quarts environ de la variance des coûts de transaction par unité de superficie ($R^2 = 0.732$).

En règle générale, la taille de l'exploitation ne montre aucune dépendance particulière par rapport aux facteurs exerçant une influence. Par conséquent, ce qui a précédemment été dit à propos de l'indicateur CTLP par exploitation est fondamentalement valable pour l'interprétation de l'indicateur CTLP par unité (sauf pour ce qui est de la dépendance à l'égard de la superficie). Toutefois, comme le montre le graphique, le CTLP par unité dépend davantage de la taille de l'exploitation que des facteurs exerçant une influence sur les indicateurs CTLP par exploitation précédemment examinés.

Graphique 5.18. **CTLP par unité de superficie selon la taille de l'exploitation**

CTLP par paiement direct

L'indicateur CTLP par paiement direct est obtenu en divisant les coûts de transaction en valeur absolue d'une exploitation par le montant total des paiements directs dont elle bénéficie. Le montant des paiements directs dépend dans une large mesure du système de paiements directs (les taux diffèrent selon les zones), et il est par ailleurs également fonction du respect de certaines exigences écologiques (concernant par exemple l'intensité de production dans le cas des paiements pour les UGBFG) ainsi que de la gestion et de l'orientation de l'exploitation (par exemple le pourcentage de surfaces de compensation écologique). La taille de l'exploitation exerce également une grande influence puisque tous les paiements directs sont directement ou indirectement liés à la superficie des terres concernées. En outre, les taux de certains paiements sont réduits en fonction de la taille de l'exploitation (par exemple, réduction des paiements à l'hectare pour les exploitations de plus de 30 ha; voir graphique 5.2). La détermination du montant des paiements directs dont bénéficie une exploitation (tableau 5.17 ; $R^2 = 0.831$) confirme l'importance des influences liées au système et à l'environnement. Les exploitations aux altitudes les plus élevées (zones 51 à 54) bénéficient de paiements directs sensiblement plus importants que les exploitations des plaines (par exemple zone 11) du fait des mesures spécifiques en faveur des zones de montagne. Compte tenu que les services additionnels des mesures ticket vert font l'objet de paiements spécifiques, la participation à ces programmes entraîne une notable augmentation des paiements directs.

L'examen des variables qui exercent une influence sur les CTLP par exploitation révèle clairement que la zone où est implantée l'exploitation et sa participation aux mesures en faveur de l'agriculture biologique ont une incidence toute particulière sur l'efficacité des transferts. Des exploitations par ailleurs identiques se caractérisent par une plus grande efficacité des transferts lorsqu'elles participent aux mesures en faveur de l'agriculture biologique ou qu'elles se situent dans une zone de plus grande altitude. Étant donné que le canton où se trouve l'exploitation n'a aucune influence sur les paiements directs versés par l'État, les exploitations du canton de Zurich se caractérisent par une plus grande efficacité des transferts que les exploitations par ailleurs identiques de celui des Grisons, du fait de leurs plus faibles coûts de transaction. La variation des CTLP additionnels liés aux paiements directs supplémentaires revêt une importance décisive lors de l'évaluation de l'incidence

Tableau 5.17. **Dépendance des paiements directs par exploitation**

Variable dépendante : Paiements par exploitation

Modèle	Coefficients non standardisés		Coefficients standardisés		
	B	Écart-type	Bêta	t	Sig.
Constante	18 067.4	496.8		36.4	0.00
BIO	5 396.8	401.6	0.084	13.4	0.00
SRPA	4 061.4	382.0	0.066	10.6	0.00
SST	7 954.1	370.2	0.127	21.5	0.00
All_LN	18.4	0.1	0.739	135.3	
Zone 11	-21 556.3	509.9	-0.304	-42.3	0.00
Zone 21	-20 338.8	584.4	-0.220	-34.8	0.00
Zone 22	-21 721.1	517.0	-0.282	-42.0	0.00
Zone 41	-17 716.3	645.0	-0.163	-27.5	0.00
Zone 51	-13 035.2	793.1	-0.091	-16.4	0.00
Zone 52	-7 691.5	814.9	-0.052	-9.4	0.00
Zone 54	2 101.6	501.7	0.026	4.2	0.00

exercée sur l'efficacité des transferts par les autres variables ayant une influence, à savoir la taille de l'exploitation et la participation aux programmes SST et SRPA.

L'importance des différentes variables ayant une incidence sur l'efficacité des transferts peut être examinée séparément si les exploitations retenues en vue de cette étude présentent le plus haut degré possible d'homogénéité concernant les autres facteurs exerçant une influence. Les résultats ne sont pertinents et significatifs que pour l'influence exercée par la zone où est située l'exploitation. Il y a donc lieu d'en déduire que la gestion et l'orientation de l'exploitation (selon par exemple sa branche d'activité ou son pourcentage de surfaces de compensation écologique) ainsi que les conditions propres à l'exploitation ont également une influence notable sur l'efficacité des transferts.

Dans l'ensemble, le montant des coûts de transaction et les facteurs qui les déterminent n'ont qu'une très faible influence sur l'efficacité des transferts. Ce sont plutôt la gestion et l'orientation de l'exploitation ainsi que le système de paiements directs qui jouent un rôle décisif dans la détermination du montant des paiements totaux versés à une exploitation.

5.5. Conclusions

Les coûts de transaction du système suisse de paiements directs sont estimés à l'aide des méthodes présentées dans ce chapitre. Les coûts de mise en œuvre et de contrôle sont ainsi obtenus pour les divers niveaux, à savoir ceux de l'État, des cantons, des organisations de contrôle, des communes et des exploitations. Bien qu'il soit possible de déterminer avec une grande précision les coûts supportés par les pouvoirs publics et les organisations de contrôle, il reste des incertitudes au niveau de l'exploitation elle-même en ce qui concerne la charge de travail imposée par la tenue des registres et le remplissage des formulaires mais aussi pour ce qui est des coûts de main-d'œuvre. L'influence de ces incertitudes sur les coûts de transaction totaux est évaluée au moyen d'analyses de sensibilité afin de vérifier la validité des coûts estimés.

Des coûts de transaction d'environ 3.0 millions de CHF et 3.9 millions de CHF sont respectivement estimés pour les deux cantons faisant l'objet d'une étude de cas, à savoir celui des Grisons et celui de Zurich. Le tableau 5.18 indique les coûts de transaction moyens par exploitation, par hectare de superficie utilisée et par franc de paiements

directs pour les deux cantons. Dans l'un et l'autre cantons, les coûts de mise en œuvre et de contrôle s'élèvent à environ 1 100 CHF par exploitation. Les pouvoirs publics n'en règlent qu'environ 37 % dans le canton des Grisons et 30 % dans celui de Zurich. Les coûts de transaction représentent respectivement 1.8 % et 2.8 % de l'ensemble des paiements directs, la plus grande efficacité des transferts dans le canton des Grisons étant principalement due à des paiements directs plus élevés.

Tableau 5.18. **Estimation des coûts de transaction dans les deux cantons faisant l'objet d'une étude de cas**

Canton	CTLP Totaux	CTLP versés par les pouvoirs publics	CTLP par exploitation	CTLP par hectare	CTLP par paiement direct (%)
Grisons	3.0 Mio. CHF	1.1 Mio. CHF	1 094 CHF	55.5 CHF	1.8
Zurich	3.9 Mio. CHF	1.1 Mio. CHF	1 078 CHF	57.1 CHF	2.8

Les coûts de transaction en valeur absolue et les indicateurs dérivés sont influencés par divers facteurs. Pour ce qui est des indicateurs, tel est plus tout particulièrement le cas de l'imputation des coûts de transaction aux différentes mesures et des incertitudes méthodologiques qui lui sont liées. Cela est dû au fait que seule une petite partie des processus pertinents du point de vue des coûts peut être directement imputée aux mesures. Toutes les déductions concernant les coûts de transaction et les facteurs qui exercent une influence sur eux fondées sur des comparaisons des coûts des différentes mesures doivent être assorties de certaines réserves. Cependant, les coûts de transaction totaux ne dépendent pas de cette imputation. Les plus importants facteurs exerçant une influence sur le montant des coûts de transaction sont les suivants :

- la taille de l'exploitation ;
- la participation des exploitations aux mesures ticket vert ;
- les différences organisationnelles entre les cantons et donc le fait que l'exploitation soit située dans un canton ou dans l'autre ;
- l'orientation technico-économique de l'exploitation; et
- les influences de l'environnement.

Le montant des coûts de transaction par unité appropriée dépend principalement de la taille de l'exploitation. Les plus grandes exploitations peuvent répartir les coûts de transaction fixes entre un plus grand nombre d'hectares et génèrent donc de moindres coûts de transaction par hectare.

Par ailleurs, l'efficacité des transferts (CTLP par paiement direct) dépend en grande partie des influences liées au système et à l'environnement, ainsi que de l'orientation de l'exploitation et des paiements directs qui lui sont associés. Dans ce cas, les coûts de transaction effectifs ne jouent qu'un rôle secondaire et les paiements directs versés par exploitation sont bien plus importants.

Le droit de bénéficier de paiements directs est lié à des réglementations précises au niveau de l'exploitation. Il en résulte que les coûts de transaction sont transparents pour les agriculteurs et ne dépendent pas seulement des capacités personnelles du chef d'exploitation mais sont aussi directement fonction des procédures établies par l'État. Les coûts supportés par l'exploitation ne peuvent donc être réduits qu'en optimisant les réglementations et les procédures tant sous l'angle de la qualité souhaitée que des coûts de l'exploitation.

L'imputation et l'interprétation des coûts de transaction doivent être directement liées aux programmes de paiements directs et au système d'objectifs de politique agricole correspondants. Deux aspects différents doivent être pris en considération :

- Si le système de paiements directs est censé constituer un moyen d'assurer que l'agriculture fournisse les services prévus par la Constitution fédérale, les coûts de transaction peuvent être considérés comme un élément des coûts d'assurance-qualité au sein de ce système. Ces coûts sont pour leur plus grande part imputables au contrôle du respect des réglementations relatives aux conditions à remplir pour bénéficier des paiements. Dans le cas des paiements directs généraux, ces réglementations définissent les prestations écologiques requises (éco-conditionnalité) ainsi que des règles spéciales pour les paiements en faveur de l'agriculture biologique et pour les contributions éthologiques. Les paiements directs versés représentent également une partie des coûts liés à la rémunération des services spécifiques fournis par l'agriculture. Cette rémunération s'élève à environ 307 millions de CHF pour les deux cantons. La mise en œuvre et le contrôle de ces services coûtent aux pouvoirs publics environ 2 autres millions de CHF, soit 0.7 % des paiements directs versés. Du point de vue des pouvoirs publics, ces coûts de transaction peuvent donc être considérés comme très efficaces. Il pourrait être possible de réduire légèrement les coûts supportés par les pouvoirs publics, comme le montrent les différences entre les cantons. Pour y parvenir sans que la qualité n'en pâtisse, il serait nécessaire de procéder à une considérable simplification des procédures et à une révision des exigences en matière de qualité dans le cadre de la mise en œuvre assurée par les cantons.
- Si par contre le système de paiements directs est exclusivement considéré comme un instrument de transfert de revenus, l'efficacité des transferts peut être améliorée en simplifiant le dispositif en place, et en particulier les réglementations. Toutefois, cet argument ne tient pas compte du fait que l'agriculture est tenue de fournir certains services publics en vertu de la Constitution fédérale et qu'un simple transfert de revenus ne permettrait de les assurer. Tel est en particulier le cas des objectifs de qualité ainsi que des efforts pour promouvoir les services positifs et éviter les externalités négatives de la production agricole. Conformément à la législation agricole en vigueur, ces biens publics sont rémunérés par des paiements directs, dont une partie sert à soutenir les revenus agricoles.

Indépendamment de la forme prise par le soutien à l'agriculture (rémunération des services ou soutien des prix, par exemple), il y a tout lieu de croire que le montant des coûts de transaction est principalement imputable à la qualité souhaitée des biens publics, c'est-à-dire des services multifonctionnels fournis par l'agriculture. Cela ne vaut pas uniquement pour les pouvoirs publics mais aussi pour les exploitations. Dans l'actuel système de paiements directs, une réduction notable des coûts de transaction ne pourra probablement être assurée qu'en modifiant les exigences en matière de qualité des services multifonctionnels. Une amélioration de l'efficacité de la mise en œuvre et du contrôle exigerait non seulement une optimisation des coûts de transaction mais aussi celle de la qualité des services, or ces deux objectifs paraissent contradictoires.

Références

- OFAG, Office fédéral de l'agriculture (1998), *Direktzahlungen an die Landwirtschaft* (Rapport sur les paiements directs à l'agriculture), Bericht der Hauptabteilung Direktzahlungen und Strukturen des BLW, Berne.
- OFAG, Office fédéral de l'agriculture (2003a), Banque de données AGIS, Berne.
- OFAG, Office fédéral de l'agriculture (2003b.), *Agrarbericht 2003 des Bundesamtes für Landwirtschaft* (Rapport agricole 2003), Berne.
- OFAG, Office fédéral de l'agriculture (2004), *Ökologischer Leistungsnachweis* (Prestations écologiques requises), Berne (www.blw.admin.ch/rubriken/00453/index.html?lang=de, état au 20 décembre 2004).
- OFAG, Office fédéral de l'agriculture (diverses années), *Agrarberichte des Bundesamtes für Landwirtschaft* (Rapports agricoles), Berne.
- OFAG, Office fédéral de l'agriculture (diverses années), *Direktzahlungen an die Landwirtschaft* (Rapport sur les paiements directs à l'agriculture), Berichte der Hauptabteilung Direktzahlungen und Strukturen des BLW, Berne.
- Christensen, T. et H. Rygnestad (2000), *Environmental Cross Compliance : Topics for future research*, Frederiksberg (www.foi.dk/Publikationer/wp/2000-wp/wp200001.pdf, état au 22 décembre 2004).
- Agence européenne pour l'environnement (2004), *Definition of Cross Compliance*, Copenhague (<http://glossary.eea.eu.int/EEAGlossary/C/cross-compliance>, état au 15 novembre 2004).
- Huber, P. (1998), *Die Verwaltungskosten des Agrarsystems*, Wien: AK.
- Mann, S. (2001), « Zur Effizienz der deutschen Agrarverwaltung », *Agrarwirtschaft*, vol. 50, n° 5, pp. 302-307.
- OCDE (2003a), *Multifonctionnalité : Conséquences pour l'action publique*, OCDE, Paris.
- OCDE (2003b), *Politiques agricoles des pays de l'OCDE : Suivi et évaluation*, OCDE, Paris.
- Rieder, P. (1998), *Auswirkungen eines EU-Beitritts auf die schweizerische Agrarpolitik und Landwirtschaft*, Schriftenreihe Institut für Agrarwirtschaft ETH Zürich 2/1998, Zürich.
- Rieder, P., C. Flury et G. Giuliani (2003), *Estimation du soutien à l'agriculture : Alternative à la présentation traditionnelle de l'ESP*, Institut d'Économie Rural, groupe marché et politique, École polytechnique fédérale de Zurich, Zurich.

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.

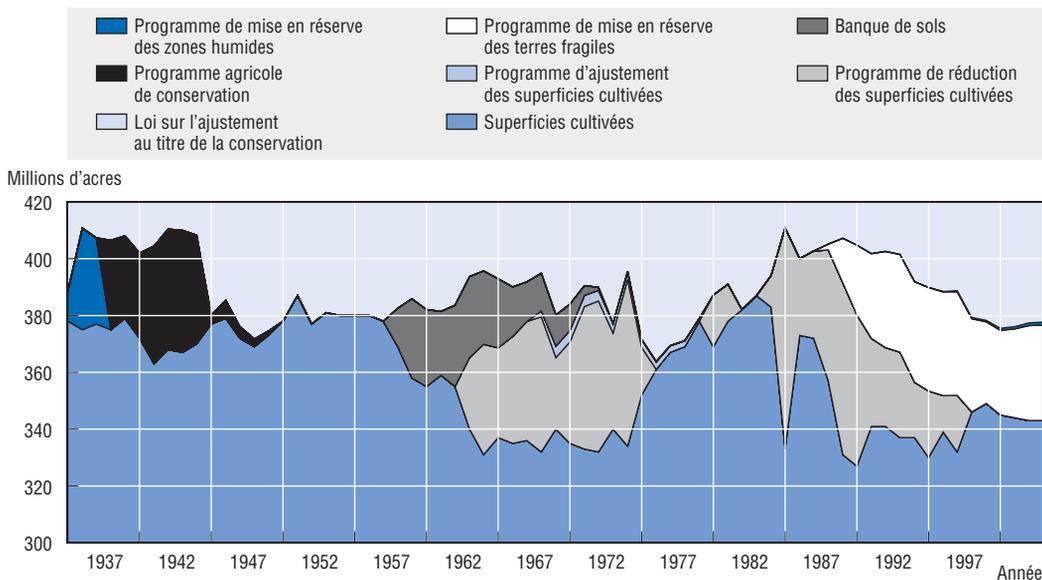
6.2. Le programme de mise en réserve des terres fragiles (CRP)

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 étaient 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 ».

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**

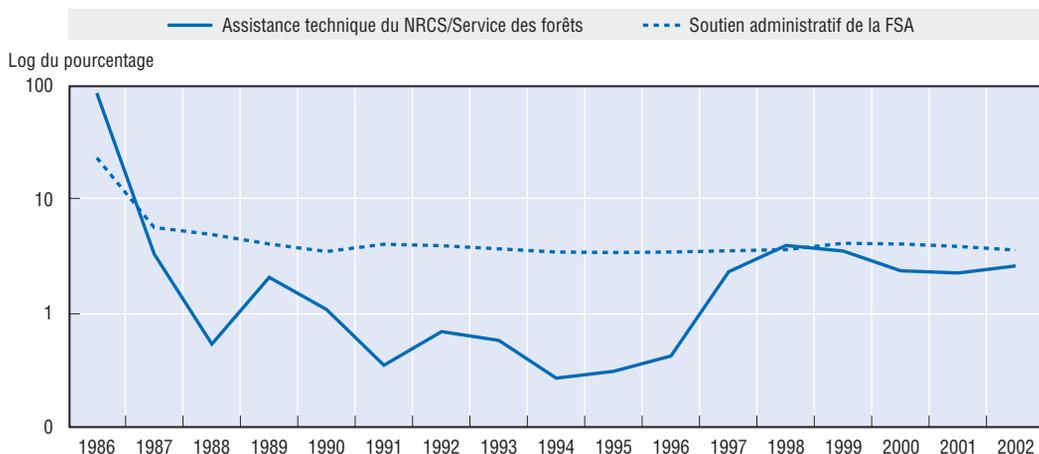
Les données employées dans cette analyse sont des données budgétaires générales communiquées par le ministère de l'Agriculture. Les données administratives de cette nature posent de nombreux problèmes liés aux procédures budgétaires et aux règles comptables de l'administration. Outre les problèmes habituels, 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

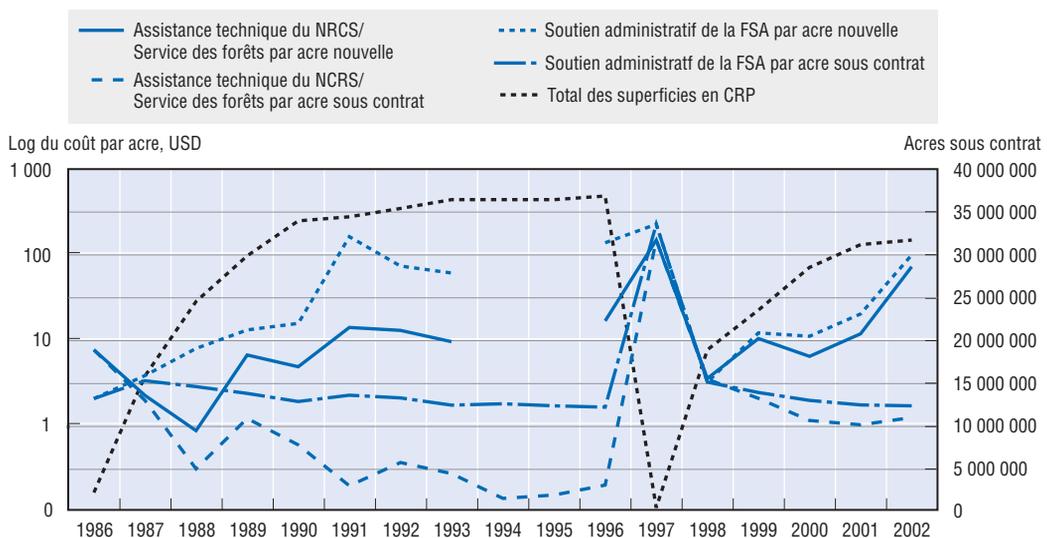


Source : Ministère de l'Agriculture, OBPA et Ralph E. Heimlich, *Agricultural Conservation Economics*.

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)

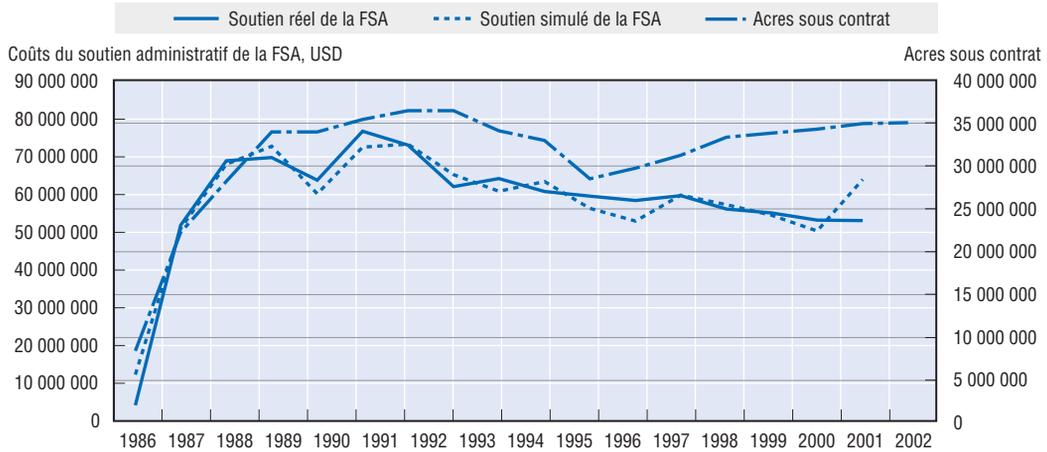
*** significatif avec un intervalle de confiance à 95 %.

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

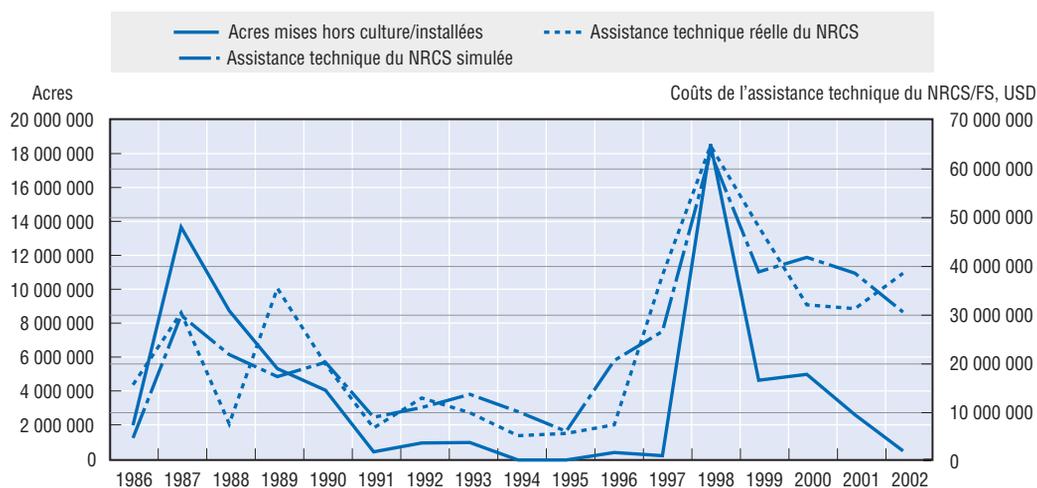
Tableau 6.4. Équation de régression des dépenses d'assistance technique du NRCS/Service des forêts au titre du Programme de mise en réserve des terres fragiles, 1986-2002

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

soustraient 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.

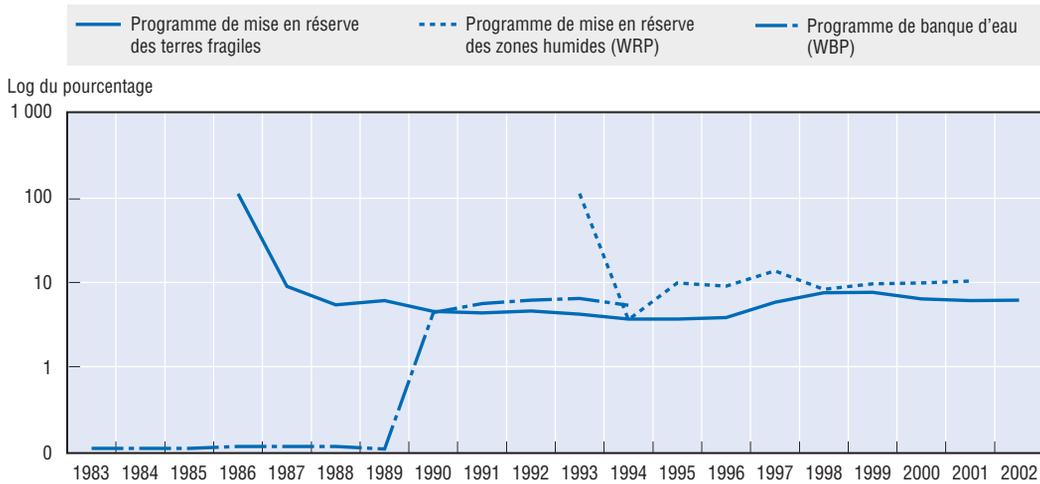
Dans les deux cas, un programme peut entraîner des coûts extraordinaires lorsqu'il est mis en œuvre pour la première fois et lorsqu'il arrive à échéance. Les coûts à la mise en place sont dus à la conception de normes techniques, de formulaires, de programmes de formation du personnel, de fiches de notification, 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 ».

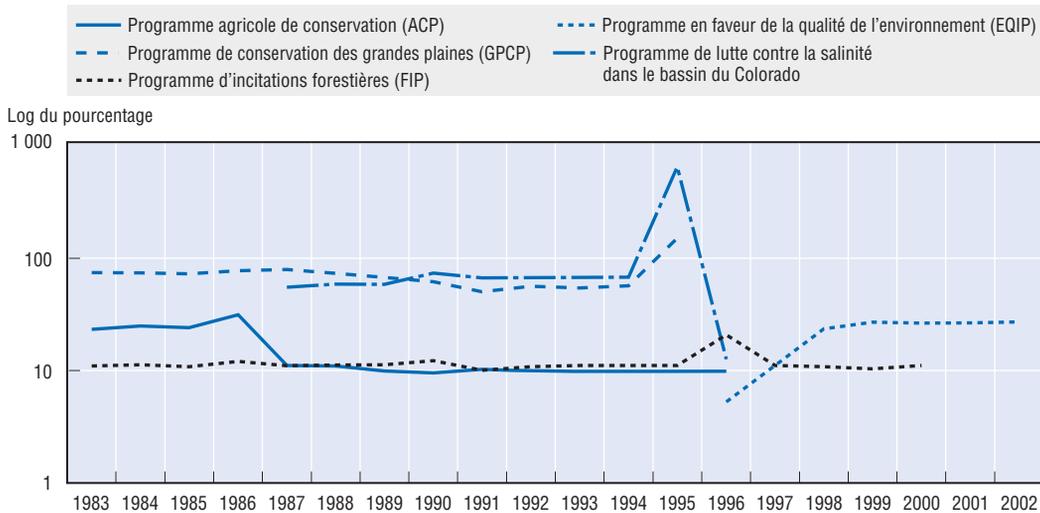
Une grande partie des activités d'assistance technique liées à l'ACP était probablement financée par le budget de la CTA du NRCS, qui était axé sur la planification permanente, moyennant des relations à long terme (voir les commentaires sur l'élaboration de plans à l'échelle des exploitations). La chute 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.

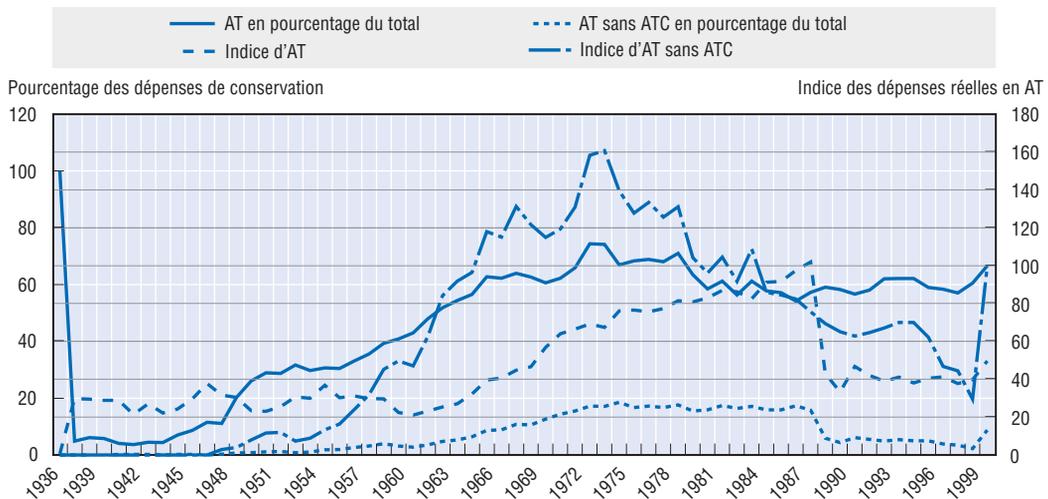
Malgré des variations notables à mesure que les programmes se déploient, évoluent et sont supprimés, et bien que les coûts administratifs puissent être plafonnés arbitrairement, on peut légitimement conclure de ces données que les coûts de transaction découlant des programmes de retrait des terres sont 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. Ribauda (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
- Ribauda, 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.

LES ÉDITIONS DE L'OCDE, 2, rue André-Pascal, 75775 PARIS CEDEX 16
IMPRIMÉ EN FRANCE
(51 2007 01 2 P) ISBN 978-92-64-03093-0 – n° 55494 2007

Les coûts de mise en œuvre des politiques agricoles

Les coûts de mise en œuvre et de suivi des politiques agricoles font l'objet d'une attention croissante à mesure que les politiques découplées et ciblées se développent. Ces coûts sont inhérents au processus de mise en place des politiques mais il sera toujours avantageux de les réduire pour améliorer l'utilisation des fonds publics et minimiser le coût économique global des politiques. Le rapport propose des solutions pour le faire sans compromettre le succès des politiques. Parmi ces moyens, il suggère le partage des expériences des différentes agences, régions ou pays, l'utilisation des réseaux administratifs déjà existants, l'intégration des systèmes d'information publics et privés, la réduction du nombre d'agences et l'utilisation des technologies de l'information les plus récentes.

Un cadre d'analyse est développé pour examiner les compromis entre la précision du ciblage, le degré de découplage et les coûts de mise en œuvre. Il montre que les économies apportées par le ciblage sont un paramètre clé du choix des politiques. Moins le problème est étendu (plus il est local), plus les gains du ciblage sont importants. À l'inverse, ces gains peuvent être faibles si le problème à résoudre est vaste et si les coûts de mise en œuvre sont très élevés. Il reste beaucoup à faire pour améliorer l'information nécessaire au choix des politiques. Des efforts devraient notamment être faits pour mesurer les coûts de mise en œuvre de manière plus cohérente et systématique, et pour mieux évaluer les coûts et avantages des différentes options de politique.

Le texte complet de cet ouvrage est disponible en ligne à l'adresse suivante :
www.sourceocde.org/agriculture/9789264030930

Les utilisateurs ayant accès à tous les ouvrages en ligne de l'OCDE peuvent également y accéder via :
www.sourceocde.org/9789264030930

SourceOCDE est une bibliothèque en ligne qui a reçu plusieurs récompenses. Elle contient les livres, périodiques et bases de données statistiques de l'OCDE. Pour plus d'informations sur ce service ou pour obtenir un accès temporaire gratuit, veuillez contacter votre bibliothécaire ou SourceOECD@oecd.org.



ISBN 978-92-64-03093-0
51 2007 01 2 P

www.oecd.org



ÉDITIONS OCDE