

MESURE DU SOUTIEN A L'AGRICULTURE ET METHODE D'EVALUATION DES POLITIQUES

Personne à contacter : Luis Portugal
E-mail : luis.portugal@oecd.org
Tél. (33 1) 45 24 95 34

Introduction

Depuis 1987, l'OCDE mesure le soutien à l'agriculture selon la méthode des Estimations du soutien aux producteurs (ESP) et des Estimations du soutien aux consommateurs (ESC)¹. La réforme des politiques agricoles engagée par les pays de l'OCDE accroît considérablement le nombre et la complexité des mesures gouvernementales, dont la classification par l'OCDE a fait l'objet d'un remaniement. Le système de classification de l'OCDE présenté ici se fonde sur le regroupement des mesures selon leurs critères de mise en œuvre - indépendamment de leurs objectifs et de leurs effets. Un objectif donné peut ainsi être atteint par le biais de diverses mesures, dont les retombées économiques dépendent pour l'essentiel des modalités de leur mise en œuvre.

Le présent document expose le champ, les définitions, les critères de classification et les méthodes de calcul des indicateurs du soutien découlant des politiques agricoles. Il explique le sens de la notion de soutien des prix du marché et des principaux indicateurs du soutien, ainsi que l'interprétation qu'il faut en donner pour l'évaluation des politiques.

L'actuel système de classification a été présenté pour la première fois dans l'édition 1999 du rapport *Politiques agricoles des pays de l'OCDE -- suivi et évaluation*. Il a permis de "revoir" les bases de données et les calculs établis pour chaque pays, afin d'améliorer leur cohérence. Une description des mesures prises en considération, le détail des résultats obtenus pour tous les pays Membres, ainsi que les renseignements relatifs aux sources de données, figurent dans la *Base de données des ESP/ESC* (CD_ROM).

Le Secrétariat s'efforce d'être rigoureux en termes d'analyse des politiques et d'exhaustivité. L'effort de cohérence et la révision des calculs sur la base d'informations les plus récentes portant sur les mesures de politique agricole doivent être considérés comme un processus dynamique et sont entrepris annuellement lors de la préparation du rapport sur le *Suivi et évaluation*².

-
1. Jusqu'en 1999, ces indicateurs s'appelaient respectivement Équivalent subvention à la production (ESP) et Équivalent subvention à la consommation (ESC).
 2. La constitution de séries temporelles à partir de données tirées de plusieurs éditions du rapport *Suivi et évaluation* demande certaines précautions.

Classification et définitions

La classification actuelle des transferts totaux liés aux politiques agricoles (EST) regroupe les mesures gouvernementales dans trois grandes catégories : transferts aux producteurs considérés individuellement (ESP), transferts aux consommateurs considérés individuellement (ESC) et transferts aux services d'intérêt général pour l'agriculture considérée collectivement (ESSG) (encadré 1).

I. Estimation du soutien aux producteurs (ESP) : indicateur de la valeur monétaire annuelle des transferts bruts des consommateurs et des contribuables aux producteurs agricoles, au départ de l'exploitation, découlant des politiques de soutien à l'agriculture, quels que soient leur nature, leurs objectifs ou leurs incidences sur la production ou le revenu agricoles.

L'ESP mesure le soutien découlant des politiques en faveur de l'agriculture par rapport à la situation qui prévaudrait en l'absence de ces dernières, c'est-à-dire lorsque les producteurs sont soumis uniquement aux politiques nationales à caractère général (politiques économique, sociale, environnementale et fiscale). Cet indicateur est mesuré **déduction faite** de toute contribution des producteurs au financement de la mesure (prélèvements à la production, par exemple), mais il est **brut** en ce sens qu'aucun des coûts associés à ces politiques, supportés par les producteurs individuels, n'est déduit³. Il fait en outre référence au **soutien nominal**, ce qui signifie que la majoration des coûts liée aux droits à l'importation sur les intrants n'est pas déduite. L'ESP comprend des paiements implicites et explicites tels que les écarts de prix au niveau de la production ou des intrants, les exemptions d'impôt et les paiements budgétaires, y compris ceux rémunérant des biens et services non marchands. Par conséquent, elle ne mesure pas uniquement "l'élément subvention". Toutefois, bien que les **recettes⁴ agricoles** soient majorées (ou les dépenses diminuées) du montant du soutien, l'ESP n'est pas en soi une estimation des incidences sur la production ou le revenu agricoles. Les principales composantes de l'ESP sont décrites dans les paragraphes suivants.

A. Soutien des prix du marché (SPM) : indicateur de la valeur monétaire annuelle des transferts bruts des consommateurs et des contribuables⁵ aux producteurs agricoles qui découlent des mesures créant un écart entre prix du marché intérieur et prix à la frontière d'un produit agricole donné, mesuré au départ de l'exploitation.

Octroyé à condition de produire un produit spécifique, le SPM inclut le transfert aux producteurs lié à cette production, qu'elle soit destinée au marché intérieur ou à l'exportation ; il est mesuré par l'écart de prix appliqué à la production courante en l'absence de mesures de limitation (a. *Sans limitation de la production*) ou à la production courante soumise à limitation (b. *Avec limitation de la production*). Le SPM est mesuré **déduction faite** des contributions financières des producteurs individuels sous forme de prélèvements à la production sur les ventes du produit en question ou de pénalités pour non-respect de la réglementation, comme dans le cas des quotas de production (c. *Prélèvements sur les prix*). Dans le cas de l'élevage, il est calculé déduction faite du soutien des prix du marché pour les

-
3. En d'autres termes, les éléments pris en compte dans l'ESP sont généralement des transferts bruts aux producteurs dans la mesure où, pour recevoir un paiement donné, les exploitants doivent produire/cultiver un produit particulier ou utiliser un intrant spécifique et, par conséquent, supporter des coûts, lesquels ne sont pas déduits du montant de ce paiement même s'ils en absorbent une partie.
 4. Les recettes agricoles ne doivent pas être confondues avec le revenu agricole, qui correspond aux recettes agricoles moins les charges.
 5. On peut citer comme exemple de transferts des contribuables les subventions destinées à financer les exportations.

céréales secondaires et les oléagineux d'origine intérieure utilisés comme aliments du bétail (d. *Surcoût de l'alimentation animale*).

B. Paiements au titre de la production : indicateur de la valeur monétaire annuelle des transferts bruts des contribuables aux producteurs agricoles découlant des mesures fondées sur la production courante d'un produit agricole spécifique ou d'un groupe spécifique de produits agricoles.

Octroyés à condition de produire un produit spécifique ou un groupe spécifique de produits, ces paiements comprennent les paiements par tonne, par hectare ou par tête de bétail au titre de la production courante non soumise à limitation (a. *Sans limitation de la production*), ou de la production courante soumise à limitation (b. *Avec limitation de la production*).

C. Paiements au titre de la superficie/du nombre d'animaux : indicateur de la valeur monétaire annuelle des transferts bruts des contribuables aux producteurs agricoles découlant des mesures fondées sur la superficie ou le nombre d'animaux pour un produit spécifique ou un groupe spécifique de produits agricoles.

Octroyés à condition de consacrer des superficies à une ou des cultures spécifiques, ou d'élever des effectifs donnés d'animaux, ces paiements englobent divers paiements à l'hectare ou par tête de bétail versés sans limite de la superficie cultivée ou du nombre d'animaux (a. *Sans limite de superficie ou du nombre d'animaux*), ou avec limite (b. *Avec limite de superficie ou du nombre d'animaux*).

D. Paiements au titre des droits antérieurs : indicateur de la valeur monétaire annuelle des transferts bruts des contribuables aux producteurs agricoles découlant des mesures fondées sur un soutien, une superficie, un nombre d'animaux ou une production antérieurs d'un produit spécifique ou d'un groupe spécifique de produits agricoles, sans aucune obligation de poursuivre la culture ou la production de ces produits.

Octroyés à condition d'être producteur d'un produit spécifique ou d'un groupe spécifique de produits au moment de l'instauration du paiement, ces paiements englobent les paiements accordés au titre de la superficie cultivée/du nombre d'animaux ou de la production antérieurs de ces produits (a. *fondés sur la superficie cultivée/le nombre d'animaux ou la production*), et les paiements fondés sur les programmes antérieurs de soutien en faveur de ces produits (b. *Au titre des programmes antérieurs de soutien*)⁶.

E. Paiements au titre de l'utilisation d'intrants : indicateur de la valeur monétaire annuelle des transferts bruts des contribuables aux producteurs agricoles découlant des mesures au titre de l'utilisation d'un intrant fixe ou variable spécifique ou d'un groupe spécifique d'intrants ou facteurs de production.

Octroyés sous réserve que soient utilisés sur l'exploitation des intrants fixes ou variables spécifiques, ces paiements incluent les paiements explicites et implicites⁷ influant sur les coûts d'intrants variables spécifiques (a. *Au titre de l'utilisation d'intrants variables*), sur le coût des services techniques, sanitaires et phytosanitaires apportés au niveau de l'exploitation (b. *Au titre de l'utilisation de services*

6. A la différence des autres paiements au titre des produits, ces paiements accroissent directement le revenu agricole de leur montant, étant donné que les producteurs n'ont à supporter aucun coût spécifique (autre que ceux associés au fait d'être exploitant).

7. Comme par exemple, les transferts implicites liés aux bonifications de taux d'intérêt ou aux exonérations d'impôts sur l'énergie.

sur l'exploitation), ou sur les coûts d'intrants fixes spécifiques, notamment les coûts d'investissement (c. *Au titre de l'utilisation d'intrants fixes*).

F. Paiements avec contraintes sur les intrants : indicateur de la valeur monétaire annuelle des transferts bruts des contribuables aux producteurs agricoles découlant des mesures fondées sur des contraintes à l'utilisation d'un intrant fixe ou variable spécifique ou d'un groupe spécifique d'intrants par limitation du choix des techniques de production.

Ces paiements sont octroyés à condition d'appliquer certaines contraintes (réduction, substitution ou suppression) à l'utilisation sur l'exploitation d'intrants variables spécifiques (a. *Avec contraintes sur les intrants variables*) ou d'intrants fixes (b. *Avec contraintes sur les intrants fixes*), ou encore des contraintes à l'utilisation d'un groupe d'intrants en limitant le choix des techniques de production des produits commercialisés, afin de réduire les externalités négatives ou bien de rémunérer les moyens de production agricole donnant lieu à des biens et services non marchands (c. *Avec contraintes sur un groupe d'intrants*)⁸.

G. Paiements au titre du revenu total de l'exploitation : indicateur de la valeur monétaire annuelle des transferts des contribuables aux producteurs agricoles découlant des mesures fondées sur le revenu total (ou les recettes totales) de l'exploitation et n'imposant ni contraintes ni conditions à la production de produits spécifiques ou à l'utilisation d'intrants fixes ou variables spécifiques.

Octroyés à condition que les exploitants/exploitations soient éligibles, ces paiements comprennent les paiements compensant les fluctuations ou les pertes de revenu (a. *Fondés sur le niveau du revenu agricole*), ou garantissant un revenu minimum (b. *Fondés sur le revenu minimum garanti*)⁹.

H. Paiements divers : indicateur de la valeur monétaire annuelle de tous les transferts des contribuables aux producteurs agricoles non susceptibles d'être décomposés et ventilés vers les autres catégories de transferts aux producteurs.

Il s'agit de paiements aux producteurs qui ne peuvent pas être décomposés faute d'informations suffisantes, par exemple. Cette catégorie comprend les paiements financés par les gouvernements nationaux (a. *Paiements nationaux*) ou par les autorités des états, des régions, des préfectures ou des provinces (b. *Paiements infranationaux*).

II. Estimation du soutien aux services d'intérêt général (ESSG) : indicateur de la valeur monétaire annuelle des transferts bruts aux services d'intérêt général fournis à l'agriculture considérée collectivement, qui découlent des mesures de soutien à l'agriculture indépendamment de leur nature, de leurs objectifs et de leurs incidences sur la production et le revenu agricoles, ou la consommation de produits agricoles.

Ces paiements au titre des services d'intérêt général publics ou privés sont destinés au secteur agricole dans son ensemble et non aux exploitants agricoles considérés individuellement. Ils comprennent les paiements au titre des interventions d'intérêt collectif à finalité agro-environnementale et les transferts des contribuables concernant : l'amélioration de la production agricole (**I. Recherche et**

8. Un paiement subventionnant les intrants agricoles sous réserve qu'ils soient utilisés pour produire un bien non marchand peut être considéré comme un paiement lié à des contraintes à l'utilisation d'un groupe d'intrants ou au choix des techniques de production.

9. A la différence de la majorité des autres paiements, ces paiements accroissent directement le revenu agricole de leur montant, étant donné que les producteurs n'ont à supporter aucun coût spécifique (en dehors de ceux qu'implique l'obtention du niveau éligible de revenu agricole).

développement); l'enseignement et la formation agricoles (*J. Établissements d'enseignement agricole*); le contrôle de la qualité et de la sécurité des denrées alimentaires, des intrants agricoles et de l'environnement (*K. Services d'inspection*); l'amélioration des infrastructures collectives hors exploitation, y compris les industries d'amont et d'aval (*L. Infrastructures*); la commercialisation et la promotion (*M. Commercialisation et promotion*); la dépréciation et l'écoulement des stocks publics de produits agricoles (*N. Stockage public*); les autres services d'intérêt général qui ne peuvent pas être décomposés et ventilés dans les catégories ci-dessus faute d'informations suffisantes, par exemple (*O. Divers*). Contrairement aux transferts pris en compte dans l'ESP et l'ESC, ces transferts ne sont pas perçus par les producteurs ou consommateurs considérés individuellement et ne viennent pas modifier directement les **recettes agricoles** ou les **dépenses de consommation**, bien qu'ils influent sur la production et la consommation de produits agricoles.

III. Estimation du soutien aux consommateurs (ESC) : indicateur de la valeur monétaire annuelle des transferts bruts, au départ de l'exploitation, aux (des) consommateurs de produits agricoles découlant des mesures de soutien à l'agriculture, indépendamment de leur nature, de leurs objectifs ou de leurs incidences sur la consommation de produits agricoles.

L'ESC comprend les transferts explicites et implicites des consommateurs mesurés à la sortie de l'exploitation (premier consommateur) et liés au soutien des prix du marché : les transferts aux producteurs agricoles pour les produits agricoles produits et consommés à l'intérieur (*P. Transferts des consommateurs aux producteurs*); les transferts au budget et/ou aux importateurs pour la part de la consommation concernant les produits importés (*Q. Autres transferts des consommateurs*). Cet indicateur est mesuré **déduction faite** de tout transfert aux consommateurs destiné à compenser leur contribution au soutien des prix du marché d'un produit spécifique (*R. Transferts des contribuables aux consommateurs*), ainsi que de la contribution des producteurs (en tant que consommateurs de produits végétaux d'origine intérieure) au soutien des prix du marché des produits utilisés comme aliments du bétail (*S. Surcoût de l'alimentation animale*). Lorsque l'ESC est négative, elle indique des transferts des consommateurs et mesure la taxe implicite à la consommation liée aux politiques en faveur du secteur agricole. Bien que les dépenses de consommation soient majorées/diminuées du montant de la taxe implicite/des paiements, cet indicateur ne constitue pas en soi une estimation de leurs incidences sur les dépenses de consommation.

IV. Estimation du soutien total (EST) : indicateur de la valeur monétaire annuelle de tous les transferts bruts des contribuables et des consommateurs découlant des mesures de soutien à l'agriculture, déduction faite des recettes budgétaires associées, quels que soient leurs objectifs et leurs incidences sur la production et le revenu agricoles, ou sur la consommation de produits agricoles.

L'EST est la somme des transferts suivants (détail présenté à l'encadré 1) : transferts bruts explicites et implicites des consommateurs de produits agricoles aux producteurs agricoles, déduction faite des contributions financières de ces derniers (qui apparaissent dans le SPM et l'ESC); transferts bruts des contribuables aux producteurs agricoles (dans l'ESP); transferts bruts des contribuables aux services d'intérêt général fournis à l'agriculture (ESSG); transferts bruts des contribuables aux consommateurs de produits agricoles (dans l'ESC). Les transferts des consommateurs aux producteurs étant pris en compte dans le SPM, l'EST correspond aussi à la somme de l'ESP, de l'ESSG et des transferts des contribuables aux consommateurs (dans l'ESC). Elle mesure le coût global du soutien à l'agriculture à la charge des consommateurs (*T. Transferts des consommateurs*) et des contribuables (*U. Transferts des contribuables*), déduction faite des recettes à l'importation (*V. Recettes budgétaires*).

**Encadré 1. Classification des mesures gouvernementales
prises en compte dans les indicateurs de soutien de l'OCDE**

- I. Estimation du soutien aux producteurs (ESP) (Total de A à H)**
 - A. Soutien des prix du marché**
 - 1. Sans limitation de la production
 - 2. Avec limitation de la production
 - 3. Prélèvements sur les prix
 - 4. Surcoût de l'alimentation animale
 - B. Paiements au titre de la production**
 - 1. Sans limitation de la production
 - 2. Avec limitation de la production
 - C. Paiements au titre de la superficie cultivée/du nombre d'animaux**
 - 1. Sans limite de superficie ou du nombre d'animaux
 - 2. Avec limite de superficie ou du nombre d'animaux
 - D. Paiements au titre des droits antérieurs**
 - 1. Fondés sur la superficie cultivée/le nombre d'animaux ou la production antérieurs
 - 2. Fondés sur les programmes antérieurs de soutien
 - E. Paiements au titre de l'utilisation d'intrants**
 - 1. Fondés sur l'utilisation d'intrants variables
 - 2. Fondés sur l'utilisation de services sur l'exploitation
 - 3. Fondés sur l'utilisation d'intrants fixes
 - F. Paiements avec contraintes sur les intrants**
 - 1. Avec contraintes sur les intrants variables
 - 2. Avec contraintes sur les intrants fixes
 - 3. Avec contraintes sur un groupe d'intrants
 - G. Paiements au titre du revenu total de l'exploitation**
 - 1. Fondés sur le niveau du revenu d'exploitation
 - 3. Fondés sur le revenu minimum garanti
 - H. Paiements divers**
 - 1. Paiements nationaux
 - 2. Paiements infranationaux
- II. Estimation du soutien aux services d'intérêt général (ESSG) (total de I à O)**
 - I. Recherche et développement**
 - J. Établissements d'enseignement agricole**
 - K. Services d'inspection**
 - L. Infrastructures**
 - M. Commercialisation et promotion**
 - N. Stockage public**
 - O. Divers**
- III. Estimation du soutien aux consommateurs (ESC) (total de P à S)**
 - P. Transferts des consommateurs aux producteurs**
 - Q. Autres transferts des consommateurs**
 - R. Transferts des contribuables aux consommateurs**
 - S. Surcoût de l'alimentation animale**
- IV. Estimation du soutien total (EST) (I + II + III R)**
 - T. Transferts des consommateurs**
 - U. Transferts des contribuables**
 - V. Recettes budgétaires**

Critères de classification

Définition des mesures prises en compte dans l'ESP, l'ESC et l'ESSG

Le critère général appliqué pour décider de l'inclusion de telle mesure gouvernementale dans l'ESP, l'ESC ou l'ESSG consiste à déterminer si la mesure en question génère des transferts aux producteurs agricoles considérés individuellement (*ESP*), aux (des) consommateurs de produits agricoles considérés individuellement (*ESC*), ou aux services d'intérêt général fournis à l'agriculture considérée collectivement (*ESSG*). L'*EST* englobe tous les transferts inclus dans l'ESP, l'ESC et l'ESSG (corrégés des doubles comptes).

Dans le cas de l'*ESP* (transferts aux producteurs), un exploitant désireux de bénéficier d'un transfert doit prendre des dispositions relatives à la production de biens et services, à l'utilisation de facteurs de production, ou à la possibilité de se définir comme exploitant/exploitation éligible. Ces actions modifieront les recettes brutes de l'exploitation du montant de ce transfert. S'agissant de l'*ESC* (transferts aux ou des consommateurs), il faut que les consommateurs consomment des produits agricoles pour donner lieu à un transfert ou en bénéficier. Ces décisions modifient les dépenses brutes de consommation du montant de ce transfert. Par contre, les transferts entrant dans l'*ESSG* ne dépendent d'aucune initiative des exploitants ou consommateurs individuels, ne sont pas perçus par les producteurs ou consommateurs individuels et ne modifient pas les recettes agricoles ou les dépenses de consommation.

Les **critères généraux** de classification des mesures prises en compte dans chacun des indicateurs composant l'*EST* nécessitent de répondre au préalable aux questions suivantes :

- **Premièrement**, la mesure considérée donne-t-elle lieu à un transfert aux (des) consommateurs de produits agricoles ? Dans l'affirmative, la classer dans l'*ESC* et passer à la question suivante. Dans la négative, passer directement à la question suivante ;
- **Deuxièmement**, la mesure considérée (y compris celles qui engendrent un transfert aux (des) consommateurs) donne-t-elle lieu à un transfert aux producteurs considérés individuellement lié aux biens et services produits, aux intrants utilisés, ou au fait d'être exploitant/exploitation ? Dans l'affirmative, la classer sous *ESP*. Dans la négative, passer à la question suivante ;
- **Troisièmement**, la mesure considérée donne-t-elle lieu à un transfert aux services d'intérêt général fournis à l'agriculture considérée collectivement ? Dans l'affirmative, la classer sous *ESSG*. Dans la négative, ne pas la prendre en compte dans le calcul de l'*EST*.

Classification des transferts aux producteurs dans l'ESP

Les répercussions des mesures gouvernementales sur des variables telles que la production, la consommation, les échanges, le revenu, l'emploi et l'environnement sont avant tout fonction des modalités d'application de ces mesures. Aussi, pour faciliter l'analyse des politiques, les mesures prises en compte dans l'ESP sont-elles classées selon des critères de mise en œuvre. Pour une mesure donnée, ces **critères de mise en œuvre** sont les conditions dans lesquelles les transferts qui y sont associés sont octroyés aux agriculteurs ou les conditions à remplir pour pouvoir bénéficier de ce paiement. Cependant, ces conditions sont souvent multiples. C'est pourquoi les critères utilisés pour classer les paiements versés aux producteurs sont définis de manière à faciliter (i) l'analyse des

politiques à la lumière de leurs “critères opérationnels” déterminés par les ministres de l’Agriculture des pays de l’OCDE en 1998, et (ii) l’évaluation de leurs incidences (notamment sur la production, la consommation, le revenu, l’emploi ou l’environnement) grâce, par exemple, aux modèles de description des politiques, et à une classification cohérente des nouvelles mesures entre pays, types de mesures ainsi que dans le temps.

Les mesures assorties de critères d’éco-conditionnalité illustrent l’importance de la classification des ESP en fonction de critères de mise en œuvre. Ainsi, les paiements liés à une *éligibilité conditionnelle* correspondent à des mesures visant à soutenir des produits agricoles particuliers sous réserve que soient respectées certaines contraintes environnementales. De leur côté, les paiements au titre du *partage des coûts* sont des mesures visant à assurer une aide à des activités environnementales ou pour des résultats environnementaux spécifiques, moyennant certaines contraintes concernant la production agricole ou la pollution. Bien que des paiements liés à l’*éligibilité conditionnelle* ou au *partage des coûts* puissent, dans les deux cas, être octroyés par exploitation, hectare ou tête de bétail, leurs principaux critères de mise en œuvre ne sont pas identiques, et leurs éligibilités conditionnelles ou partage des coûts ne devraient donc pas être considérés dans la même catégorie¹⁰.

Les **critères** permettant de classer chacune des mesures prises en compte dans l’ESP dans une catégorie particulière exigent que l’on réponde au préalable aux questions suivantes :

- **Premièrement**, la mesure considérée donne-t-elle lieu à un transfert implicite ou explicite aux producteurs individuels sur la base de leurs recettes agricoles totales ou du revenu total de l’exploitation, indépendamment des produits qu’ils produisent ou des intrants fixes et variables qu’ils utilisent ? Dans l’affirmative, la classer sous *G. Paiements au titre du revenu total de l’exploitation* ; dans la négative, passer à la question suivante ;
- **Deuxièmement**, la mesure considérée influe-t-elle sur le prix (pour les consommateurs et les producteurs) d’un produit spécifique sur le marché intérieur ? Dans l’affirmative, la classer sous *A. Soutien des prix du marché* ; dans la négative, passer à la question suivante ;
- **Troisièmement**, la mesure considérée donne-t-elle lieu à un paiement aux producteurs agricoles sous réserve qu’ils produisent un produit spécifique ou un groupe spécifique de produits ? Dans l’affirmative, la classer sous *B. Paiements au titre de la production* ; dans la négative, passer à la question suivante ;
- **Quatrièmement**, la mesure considérée donne-t-elle lieu à un paiement aux producteurs agricoles sous réserve qu’ils cultivent une plante ou un groupe de plantes spécifiques (ou élèvent un troupeau d’une catégorie d’animaux ou d’un ensemble de catégories d’animaux spécifiques) ? Dans l’affirmative, la classer sous *C. Paiements au titre de la superficie cultivée/du nombre d’animaux* ; dans la négative, passer à la question suivante ;
- **Cinquièmement**, la mesure considérée donne-t-elle lieu à un paiement aux producteurs agricoles déterminé en fonction du soutien, de la superficie, du nombre d’animaux ou de la production antérieurs d’un produit spécifique ou d’un groupe spécifique de produits sans obligation de poursuivre la culture ou la production de ces produits ? Dans l’affirmative, la classer sous *D. Paiements au titre des droits antérieurs* ; dans la négative, passer à la question suivante ;

10. Il en ressort par ailleurs qu’une classification établie exclusivement sur des paiements par tonne, hectare ou tête de bétail ne serait d’aucune utilité pour l’analyse des politiques.

- **Sixièmement**, la mesure considérée donne-t-elle lieu à un paiement explicite ou implicite aux producteurs agricoles utilisant un intrant ou groupe d'intrants variable(s) ou fixe(s) spécifique(s) pour produire des produits agricoles ? Dans l'affirmative, la classer sous *E. Paiements au titre de l'utilisation d'intrants* ; dans la négative, passer à la question suivante ;
- **Septièmement**, la mesure considérée donne-t-elle lieu à un paiement explicite ou implicite aux producteurs agricoles sous réserve que soient appliquées certaines contraintes (réduction, substitution ou suppression) à l'utilisation d'intrants variables ou fixes spécifiques ou à celle d'un groupe d'intrants, en limitant le choix des techniques de production, y compris la rémunération des intrants agricoles utilisés pour produire des biens et services non marchands ? Dans l'affirmative, la classer sous *F. Paiements avec contraintes sur les intrants* ; dans la négative, la classer sous *G. Paiements au titre du revenu total de l'exploitation*, catégorie qui englobe les transferts aux producteurs individuels sous réserve qu'il s'agisse d'exploitants/exploitations éligibles, mais sans aucune obligation de produire des produits spécifiques ou d'utiliser des intrants fixes ou variables particuliers.

Ces critères sont mutuellement exclusifs et sont appliqués à chaque mesure gouvernementale dans l'ordre qui vient d'être indiqué¹¹. Bien qu'une mesure donnée puisse relever de plusieurs des critères définis ci-dessus, elle sera classée en fonction du premier critère applicable. La section qui suit présente certaines règles de classification facilitant l'application de ces critères généraux.

Règles de classification

Classification des transferts liés au soutien des prix du marché

Les mesures aux frontières frappant les importations et les exportations, les mesures relatives au stockage public et privé et à l'aide alimentaire interne et extérieure, ainsi que les subventions à la consommation, créent un écart entre les prix des produits sur le marché intérieur et les prix à la frontière¹². Les transferts (des consommateurs) aux producteurs résultant de prix intérieurs plus élevés que les prix à la frontière (*écart de prix*) sont inclus (+) dans l'*ESP* et (-) dans l'*ESC*. Les transferts (des contribuables) aux producteurs provenant des **subventions à l'exportation** (créant le même écart entre les prix) sont classés dans l'*ESP* (voir la section sur le SPM).

Alors que les transferts des contribuables pour le **stockage privé** sont des transferts aux producteurs comptabilisés dans l'*ESP*, les transferts à la charge des contribuables pour les coûts de fonctionnement des organismes publics d'achat et pour les coûts de dépréciation et d'écoulement liés aux **stocks publics** ne constituent pas en eux-mêmes des transferts aux producteurs¹³ et sont donc classés dans l'*ESSG*. Les **transferts aux transformateurs** (premiers consommateurs) destinés à les dédommager pour le paiement de prix intérieurs plus élevés que les prix à la frontière et les **subventions à la consommation** en espèces ou en nature aux différents niveaux de consommation sont classés dans

-
11. Si les transferts aux producteurs agricoles découlant de deux (ou plusieurs) mesures n'apparaissent que dans des montants agrégés, il y a lieu de trouver une solution adaptée pour les affecter aux catégories appropriées ; à défaut, affecter le total à la rubrique *H. Paiements divers*.
 12. Les prix à la frontière désignent les prix mondiaux f.a.b. dans le cas des produits exportés et c.a.f. dans celui des produits importés.
 13. Quel que soit le coût du stockage privé pour un produit donné, les exploitants ne bénéficient que de l'écart de prix qui en découle et qui est comptabilisé dans le soutien des prix du marché.

l'ESC. Cependant, lorsque ces subventions s'étendent aux denrées alimentaires importées, seule la fraction correspondant à la production intérieure est prise en compte dans l'ESC (encadré 2).

Services fournis sur l'exploitation inclus dans l'ESP ou dans les services à l'agriculture pris en compte dans l'ESSG

Les **services fournis sur l'exploitation** entrant dans l'ESP correspondent à des paiements explicites ou implicites permettant de réduire les prix versés par les agriculteurs pour les services qui leur sont offerts individuellement et modifiant de ce fait les recettes de l'exploitation du montant de ces paiements. Entrent généralement dans cette catégorie les services de vulgarisation et l'aide technique dispensée aux exploitants, ainsi que la lutte contre les parasites et maladies affectant les cultures et le bétail grâce à la vaccination des animaux, par exemple. Les **services d'intérêt général** à l'agriculture pris en compte dans l'ESSG correspondent à des paiements explicites ou implicites octroyés aux services fournis à l'agriculture considérée collectivement, lesquels ne sont pas perçus par les producteurs ou les consommateurs considérés individuellement et, en conséquence, ne modifient pas de leur montant les recettes agricoles ou les dépenses de consommation. Sont inclus les paiements aux organismes de recherche ainsi que ceux versés pour le contrôle de la qualité et de la sécurité des denrées alimentaires et des intrants agricoles (assuré par les services de quarantaine, par exemple) ou pour le contrôle de la qualité de l'environnement en agriculture.

Subventions aux intrants inclus dans l'ESP ou dans les transferts au titre des infrastructures classés dans l'ESSG

Les **subventions aux intrants** constituent généralement des paiements explicites ou implicites réduisant le prix payé par les agriculteurs pour des intrants variables (engrais, aliments du bétail, semences, énergie, eau, transports, assurances, etc.), qui sont versées aux agriculteurs par le biais d'instruments, notamment les bonifications d'intérêt, les dégrèvements fiscaux et les transferts budgétaires aux industries de fabrication d'intrants, dans l'optique d'abaisser les prix des intrants payés par les agriculteurs.

En l'absence de tels instruments et lorsque les industries (ou services) fournissent des intrants à des prix reflétant intégralement leurs coûts de fonctionnement et de dépréciation, il n'y a ni subventions aux intrants (dans l'ESP), ni transferts au titre des infrastructures (dans l'ESSG). Les **transferts aux producteurs entrant dans l'ESP** correspondent, par exemple, aux pertes sèches que représentent pour le budget les dégrèvements fiscaux et les bonifications d'intérêt (paiement implicite), ou à la dépense budgétaire annuelle destinée à dédommager l'industrie (les banques) pour les pertes liées à la minoration des prix des intrants payés par les agriculteurs (paiement explicite). Ces transferts pourraient en principe être eux aussi mesurés par l'écart entre le prix (taux d'intérêt ou taux d'imposition) effectivement payé par les exploitants agricoles et le prix (taux) acquitté par d'autres sur le marché intérieur¹⁴.

14. Dans certains cas, une partie du transfert budgétaire est retenue par l'industrie ou le secteur des services (les banques, par exemple) — et ne va donc pas aux agriculteurs ; il faudrait alors la comptabiliser dans l'ESSG. Toutefois, comme il n'est pas toujours possible de discerner la partie du transfert ne revenant pas aux producteurs, l'ESP (ESSG) est dans une certaine mesure surévaluée (sous-évaluée). Ce raisonnement vaut également pour certains programmes prévoyant des paiements compensatoires pour des produits donnés. C'est une des raisons pour lesquelles il serait dans bien des cas plus adapté d'opter pour un calcul de l'écart de prix. Quoi qu'il en soit, le choix de la méthode à utiliser dépend souvent de la disponibilité et de la qualité des données.

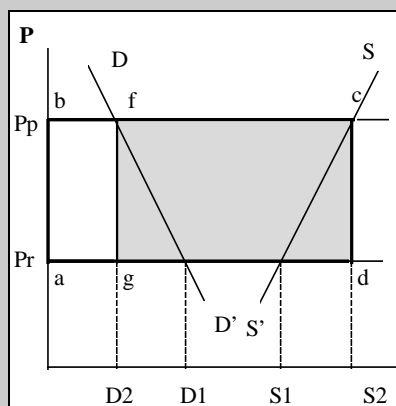
Cependant, la dépense publique sert parfois également à accroître la compétitivité du secteur dans son ensemble en améliorant les infrastructures nécessaires aux industries de l'agrofourmiture, aux entreprises agro-alimentaires et au secteur de la distribution. C'est par exemple l'objectif du Règlement 355/77 (remplacé par les Règlements 866/90 et 867/90) de l'Union européenne, qui vise à améliorer les infrastructures utiles à la transformation et la commercialisation des produits agricoles. Ces transferts, qui ne bénéficient pas en tant que tels aux agriculteurs, sont comptabilisés sous la rubrique **Infrastructures** de l'ESSG.

Encadré 2. Transferts liés au soutien des prix du marché

Considérons le cas d'un pays appliquant des mesures aux frontières et où des organismes publics d'achat (OPA) importent des produits, achètent et vendent sur le marché intérieur de façon à maintenir le prix intérieur proche d'un prix administré supérieur au prix à la frontière (prix de référence).

Dans le cas des produits exportés (figure 1), les agriculteurs vendent l'intégralité de leur production (S_2) aux consommateurs nationaux (D_2) et aux OPA ($S_2 - D_2$) à un prix moyen à la production (P_p) supérieur au prix mondial de référence (P_r). Les quantités achetées par les OPA sont vendues dans le courant de la même année sur le marché intérieur au prix moyen P_p , offertes à titre d'aide alimentaire interne au coût d'opportunité égal à P_p , vendues sur le marché mondial (moyennant des subventions à l'exportation) au prix moyen P_r , concédées à titre d'aide alimentaire extérieure au coût d'opportunité égal à P_r , ou encore conservées sous forme de stocks publics pour être vendues ultérieurement.

Figure 1. Produits exportés

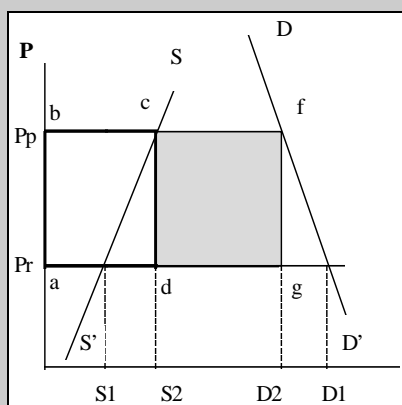


Étant donné qu'au cours d'une année donnée, les consommateurs nationaux et les OPA achètent la totalité de la production intérieure au prix moyen (P_p) supérieur au prix auquel les OPA exportent le produit (P_r), les transferts aux producteurs liés au SPM pour ce produit sont mesurés par l'aire $abcd = (P_p - P_r) \cdot S_2$ et pris en compte sous **I.A. Soutien des prix du marché**. L'aire $abfg = (P_p - P_r) \cdot D_2$ mesure la part du SPM financée par les consommateurs et prise en compte sous **I.A. Soutien des prix du marché** dans l'ESP et **III.P. Transferts des consommateurs aux producteurs** dans l'ESC. L'aire $gfgd = (P_p - P_r) \cdot (S_2 - D_2)$ mesure les transferts des contribuables aux producteurs. La part du SPM financée par les contribuables est prise en compte sous **I.A. Soutien des prix du marché** dans l'ESP (sous forme d'aide alimentaire, de subventions à l'exportation ou de stockage public).

L'ESC est la part du SPM financée par les consommateurs [aire $abfg = (P_p - P_r) \cdot D_2$] moins les subventions à la consommation en espèces ou en nature et les aides compensant l'écart entre prix intérieurs et prix à la frontière versées aux transformateurs et financées par les contribuables (**III.R. Transferts des contribuables aux consommateurs**). On obtient donc le total des transferts liés au SPM en ajoutant au SPM comptabilisé dans l'ESP [$abcd = (P_p - P_r) \cdot S_2$] les transferts classés sous les rubriques commercialisation et stockage dans l'ESSG, les subventions à la consommation en espèces et les aides compensant l'écart de prix entrant dans l'ESC.

Dans le cas des produits importés (figure 2), la production intérieure (S_2) comme les importations (D_2-S_2) sont vendues sur le marché intérieur au prix moyen à la production (P_p). Toutefois, dans les deux cas, l'État verse aux transformateurs (premiers consommateurs) une aide compensant cet écart de prix pour les aider à rester compétitifs sur le marché mondial des produits transformés, et octroie également des subventions à la consommation en espèces et en nature. Les quantités produites par le secteur national et celles importées par les OPA sont vendues dans le courant de la même année sur le marché intérieur au prix moyen P_p . Elles sont aussi offertes à titre d'aide alimentaire interne au coût d'opportunité égal à P_p ou à titre d'aide alimentaire extérieure au coût d'opportunité égal à P_r , ou encore conservées sous forme de stocks publics pour être vendues ultérieurement.

Figure 2. Produits importés



Dans ces conditions, les transferts aux producteurs liés au SPM pour le produit considéré sont mesurés par l'aire $abcd = (P_p - P_r) \cdot S_2$ et pris en compte sous **I.A. Soutien des prix du marché** dans l'ESP et **III.P Transferts des consommateurs aux producteurs** dans l'ESC. Alors que cette aire représente également les transferts des consommateurs aux producteurs, l'aire $dcfg = (P_p - P_r) \cdot (D_2 - S_2)$ mesure les transferts des consommateurs au budget sous forme de recettes à l'importation ou de rentes dont les importateurs ou exportateurs bénéficient du fait des contingents tarifaires (**III.Q. Autres transferts des consommateurs** ou **IV.V. Recettes budgétaires**).

L'ESC est mesurée par l'aire $abfg = (P_p - P_r) \cdot D_2$ (**III.P Transferts des consommateurs aux producteurs** et **III.Q. Autres transferts des consommateurs**) moins les subventions à la consommation en espèces ou en nature, ou les aides compensant l'écart entre prix intérieurs et prix à la frontière financées par les contribuables (**III.R. Transferts des contribuables aux consommateurs**). On obtient donc le total des transferts liés au SPM en ajoutant au SPM comptabilisé dans l'ESP [$abcd = (P_p - P_r) \cdot S_2$] les transferts classés sous les rubriques commercialisation et stockage dans l'ESSG ainsi que les subventions à la consommation en espèces et les aides compensant l'écart de prix entrant dans l'ESC, moins les transferts des consommateurs au budget ou aux importateurs, ou aux deux à la fois.

Pour les produits exportés comme pour les produits importés, opérer ces transferts aux producteurs par le biais du SPM donne lieu à d'autres transferts, principalement représentés par les coûts de fonctionnement des OPA ainsi que par les coûts de dépréciation et d'écoulement des stocks publics. Cependant, bien que ces transferts contribuent à créer l'écart de prix bénéficiant aux producteurs, ils ne constituent pas en eux-mêmes des transferts aux producteurs, mais des transferts aux services d'intérêt général à l'agriculture pris en compte dans l'ESSG sous **II.M. Commercialisation et promotion** dans le cas des coûts de fonctionnement des OPA, et sous **II.N. Stockage public** dans le cas de la dépréciation des stocks et de leurs coûts d'écoulement. Ils sont la plupart du temps considérés comme des pertes sèches pour l'économie.

Dans la zone de l'OCDE, les intrants agricoles sont fournis en majorité par des entreprises privées. Toutefois, la fourniture d'eau d'irrigation provient généralement d'entreprises publiques. Bien que, dans ce cas, l'investissement initial soit financé par les contribuables, il n'est pris en compte ni dans

l'ESP, ni dans l'ESSG. Qu'il s'agisse d'investissements publics ou privés, et comme pour tout autre intrant, la question qui se pose est de savoir si le prix de l'eau payé par les agriculteurs couvre ou non tous les coûts supportés par les industries¹⁵. Si ce n'est pas le cas, la dépense budgétaire annuelle destinée à compenser les industries des coûts d'exploitation correspondant à la réduction du prix des intrants pour les agriculteurs sera comptabilisée dans l'ESP, tandis que celle que l'État doit affecter au maintien ou à l'amélioration des infrastructures collectives liées aux industries de l'agrofourmiture, aux entreprises agro-alimentaires et au secteur de la commercialisation sera comptabilisée dans l'ESSG.

Traitement des taxes et des prélèvements

Telles qu'elles sont définies, l'ESP et l'ESC sont calculées déduction faite des contributions des producteurs au financement des mesures de soutien en leur faveur. C'est une des raisons pour lesquelles le **surcoût de l'alimentation du bétail** est calculé puis déduit des transferts de marché en faveur des producteurs et des consommateurs (ou à la charge des consommateurs). L'ESP et l'ESC sont calculées sur la base de la production et de la consommation totales, c'est-à-dire en tenant compte des quantités produites par le secteur national et utilisées comme aliments du bétail. De ce fait, le SPM pour les cultures fourragères d'origine intérieure utilisées par les éleveurs est affecté d'un signe négatif dans l'ESP pour les produits animaux et inclus dans l'ESC pour les produits végétaux. Cette formule permet d'éviter une double comptabilisation lorsque les ESP/ESC pour les produits végétaux et animaux sont agrégés¹⁶.

De la même façon, les recettes provenant des **taxes et prélèvements à la production** destinés à financer une mesure donnée sont déduites elles aussi du montant total du paiement octroyé aux producteurs du fait de cette mesure. Toutefois, les recettes tirées des taxes et prélèvements sur les achats d'intrants, ou bien les pénalités frappant les agriculteurs en application de règlements économiques généraux, par exemple ceux visant à réduire la pollution de l'environnement, ne sont pas prises en compte dans le calcul de l'ESP. La raison en est que, comme il est fait mention plus haut, l'ESP fait référence au "soutien nominal". Autrement dit, la hausse des coûts entraînée par les droits auxquels sont assujettis les intrants importés n'est pas déduite. L'ESP est également considérée comme un indicateur "brut", ce qui signifie que l'augmentation des coûts qu'entraîne la mesure considérée pour les agriculteurs n'est pas déduite non plus. Il en ressort que ce devrait être aux agriculteurs de prendre en charge les coûts nécessaires pour obtenir le niveau de qualité environnementale exigé par la réglementation (par l'adoption de bonnes pratiques agricoles) et, par conséquent, un paiement octroyé au titre de la lutte contre la pollution est considéré comme un soutien destiné à aider les agriculteurs à parvenir à ce niveau de qualité (encadré 3).

15. Il arrive en effet qu'une partie de l'écart de prix avantageant les agriculteurs soit à la charge d'autres consommateurs de l'intrant en question. Ainsi, d'autres consommateurs d'eau financent l'écart de prix bénéficiant aux agriculteurs en payant leur eau plus cher. Il ressort là encore que la formule la plus appropriée consisterait, dans bien des cas, à calculer cet écart de prix.

16. L'ESC pour les produits végétaux est par conséquent calculée déduction faite des contributions des producteurs, ce qui signifie qu'elle n'inclut pas la part de la production intérieure utilisée pour l'alimentation du bétail dans le secteur. De la même manière, l'ESP totale pour les produits végétaux et animaux ne comprend pas la part de la production intérieure utilisée dans le secteur pour l'alimentation animale. Cette méthode montre toutefois que le soutien aux cultures concernées représente une taxe implicite sur les produits animaux.

Encadré 3. Le cas du soutien négatif

La notion d'ESP "brute" permet d'envisager les cas où le soutien est négatif, par exemple lorsque des mesures de politique agricole taxent les producteurs par rapport à ce qui se passerait en l'absence de telles mesures, c'est-à-dire si seules des mesures économiques générales étaient appliquées. L'exemple typique du soutien négatif est une taxe à l'exportation ou toute autre mesure agricole décourageant les exportations et résultant en un prix intérieur inférieur au prix mondial.

Dans la mesure où l'ESP mesure le "soutien nominal", les taxes frappant les producteurs dans le cadre des politiques économiques générales appliquées dans un pays ne sont pas prises en compte comme soutien négatif. A titre d'exemple, la TVA ou les autres taxes générales appliquées aux achats d'intrants, les taxes sur les salaires pour la protection sociale, ou les taxes sur les intrants destinées à la protection de l'environnement ne sont pas considérées comme un soutien négatif, sauf si les taux appliqués à l'agriculture sont différents de ceux résultant des politiques fiscale, sociale et environnementale générales. Dans ce cas, l'écart entre un taux plus faible pour les agriculteurs et le taux courant signifierait un soutien, tandis qu'un taux plus élevé signifierait un soutien négatif. Une prise en compte cohérente et complète de ces cas dans l'ESP nécessiterait d'approfondir les travaux relatifs aux politiques sociale, fiscale et environnementale.

Par conséquent, un producteur qui supporte les coûts nécessaires pour éliminer la pollution associée à son activité de production ne fait que se conformer au principe pollueur-payeur et n'est en fait pas pénalisé par un soutien négatif. Il en va de même pour un producteur payant une taxe liée à la pollution, qui représente le coût de la pollution. En revanche, si un producteur reçoit un paiement pour le dédommager des coûts supportés pour éliminer la pollution, ce paiement est considéré comme un soutien.

Signification, calcul et interprétation des principaux indicateurs

Que couvre l'ESP/EST ?

L'ESP est une mesure statique du soutien octroyé aux producteurs agricoles au cours d'une période donnée (une année ou une campagne, par exemple) et défini dans le cadre des conditions macro-économiques globales et des politiques économiques générales. Le soutien à l'agriculture sera nul lorsque seules sont en vigueur des politiques économiques générales, aucune politique spécifique ne venant modifier la transmission des conditions macro-économiques générales au secteur agricole. Dans une telle situation, les recettes agricoles totales courantes seront entièrement obtenues sur le marché en l'absence de tout transfert aux agriculteurs lié aux politiques. Il s'agit là d'une situation extrême. Pour accroître le bien-être ou remédier aux dysfonctionnements du marché, les politiques opèrent des transferts, même si leur efficacité dépend de leurs effets sur la production, la consommation, les échanges, les revenus et l'environnement. Ces effets sont fonction des modalités de mise en œuvre des politiques qui représentent le critère utilisé pour regrouper les transferts sous les indicateurs ESP, ESC, ESSG et EST, et qui servent de base à toute analyse coûts-avantages des politiques.

Considérons par exemple un pays qui, pour protéger les habitats naturels, applique des mesures SPS afin d'éviter d'être infesté par des ravageurs ou des maladies qui n'existent pas sur son territoire. Un deuxième pays accorde un paiement aux agriculteurs dans l'optique de partager les coûts entraînés par la modification de leurs pratiques agricoles, tandis qu'un troisième pays finance des actions collectives en faveur de ce type de protection. Les choix faits par ces pays ont tous des coûts et des avantages. Dans le premier cas, les mesures SPS peuvent donner lieu à des transferts des consommateurs aux producteurs grâce, par exemple, à un prix intérieur plus élevé que le prix à l'exportation, et entrent dans le SPM pris en compte dans l'ESP. Dans le second cas, les transferts sont également inclus dans

l'ESP, mais entrent dans la catégorie des paiements avec contraintes sur les intrants, tandis que dans le troisième cas, les transferts sont pris en compte dans l'ESSG.

L'ESP permet de déterminer les politiques qui modifient spécifiquement la transmission des conditions macro-économiques générales (variations des taux de change, par exemple) et mesure les transferts qui leur sont associés en faveur de l'agriculture. Il existe ainsi un "double prix" lorsque le prix fab/caf à la frontière est corrigé des fluctuations du taux de change, alors que le prix intérieur ne l'est pas. Cette situation ne peut se produire que si une politique particulière le prévoit. Il existe deux grandes catégories de politiques influant directement sur la transmission des prix aux agriculteurs. Il s'agit des paiements au titre de la production de l'année en cours ("paiements compensatoires") et du SPM, ces deux catégories étant classées dans l'ESP. Alors que les paiements compensatoires n'ont aucune incidence sur les consommateurs du pays considéré et constituent des transferts explicites inscrits au budget, le SPM comprend un large éventail de mesures générant des transferts implicites à la charge des consommateurs, qui sont pris en compte dans l'ESP et dans l'ESC.

Calcul du SPM

Le soutien des prix du marché n'est calculé que lorsqu'il existe des politiques ayant des incidences sur la transmission des conditions macro-économiques générales aux producteurs agricoles et créant un "écart de prix" s'accompagnant de transferts des consommateurs aux producteurs. Un grand nombre de politiques donnent lieu à ce type de transferts. A titre d'exemple, le SPM est calculé pour un pays qui n'a mis en place aucune mesure aux frontières pour les importations et les exportations d'un produit, mais s'est doté de structures de commercialisation d'État (monopolistiques) qui contrôlent le marché intérieur, ou applique des mesures sanitaires et phytosanitaires dressant des obstacles aux échanges. Il est généralement aisé d'identifier les mesures SPM, mais lorsqu'elles sont appliquées simultanément, il risque d'être difficile de calculer leur contribution individuelle à la modification des prix.

Il importe également de ne pas perdre de vue le fait qu'un écart de prix (positif ou négatif) peut se produire en l'absence de toute mesure ayant une incidence sur la transmission des prix. Ce peut être le cas à court terme par suite d'obstacles à l'ajustement des structures de commercialisation nationales qui empêchent de tirer parti des conditions prévalant sur les marchés extérieurs en important et exportant. Toutefois, à moyen et à long terme, l'absence de contraintes liées à l'action gouvernementale devrait permettre, tant aux entreprises nationales qu'aux entreprises étrangères, de réaliser des profits en augmentant leurs importations ou leurs exportations.

Les différents types de transferts SPM sont recensés dans l'encadré 2. Cependant, la méthode de calcul de ces transferts varie en fonction de la position commerciale du pays considéré et des politiques en vigueur. ***Dans un pays exportateur net***, qui n'a mis en place aucune mesure influant spécifiquement sur les importations ou exportations d'un produit donné, les denrées produites sur le territoire national sont exportées à un prix fab, qui est aussi le prix intérieur, c'est-à-dire le prix à la production majoré des marges commerciales, ou le prix de gros majoré des coûts du transport intérieur (figure 3). Cette situation correspond à un SPM nul.

Toutefois, lorsqu'un pays applique des subventions explicites à l'exportation, il crée un "double prix", le prix à l'exportation étant plus faible que le prix intérieur, et la subvention (moyenne) à l'exportation (c'est-à-dire les dépenses totales consacrées au subventionnement des exportations divisées par les exportations totales) permet de mesurer l'écart de prix. Si d'autres mesures (droits à l'importation, crédits d'exportation, aide alimentaire extérieure, stockage public, mesures sanitaires, entreprises commerciales d'État, etc.) sont en vigueur, seules ou combinées, elles donnent lieu à des subventions implicites (ou explicites) à l'exportation, lesquelles ne peuvent être mesurées qu'en comparant les prix intérieurs et à l'exportation effectifs. Si la différence entre ces deux prix est positive, cela signifie

qu'une taxe implicite à la consommation finance les exportations par le biais d'une subvention implicite, mais si elle est négative, on a affaire à une subvention implicite à la consommation¹⁷.

Dans un pays importateur net où n'est appliquée aucune politique influant spécifiquement sur les importations ou les exportations d'un produit donné, les denrées produites sur le territoire national et les importations sont consommées à un prix caf, qui correspond au prix intérieur, c'est-à-dire au prix à la production majoré des marges commerciales, ou au prix de gros majoré des coûts du transport intérieur (figure 3). Cette situation correspond à un SPM nul, c'est-à-dire que le prix acquitté par les consommateurs pour les quantités importées et produites sur le territoire national est identique, les quantités étant dans l'un et l'autre cas définies à un même stade de commercialisation et pour une même localisation géographique.

Cependant, lorsqu'un pays applique, par exemple, des droits à l'importation, il crée un "double prix", le prix caf à l'importation étant plus faible que le prix intérieur. Le taux moyen de droit appliqué (déterminé en divisant les recettes totales tirées des droits à l'importation par les importations totales) mesure l'écart de prix. Néanmoins, si d'autres mesures (contingents d'importations, stockage public, mesures sanitaires, entreprises commerciales d'État) sont mises en œuvre, seules ou combinées, elles peuvent donner lieu à une taxe implicite à l'importation. Là encore, cette dernière ne peut être mesurée que par comparaison des prix intérieurs et à l'importation effectifs.

Calcul de l'écart de prix : comparaison des prix

La méthode de calcul de l'écart de prix varie en fonction des politiques appliquées. Quelle que soit la situation, la précision du calcul dépend de la qualité et de la disponibilité des données ainsi que de la définition des prix à comparer. La figure 3 présente de façon claire les relations entre les prix qui peuvent entrer dans le calcul du SPM. Les prix sont ajustés de manière à tenir compte des niveaux des prix en fonction du stade de commercialisation et de la localisation géographique, afin de comparer ce qui est comparable. Cet ajustement permet de veiller à ce que l'écart de prix ne prenne en compte que les seules politiques ayant une incidence spécifique sur le prix acquitté par les consommateurs nationaux aux producteurs nationaux, et n'inclut pas des facteurs tels que :

- ***Protection naturelle*** – Cette protection se traduit par des prix à la production plus élevés (plus faibles) dans le pays importateur (exportateur) que ceux du pays fournisseur (acheteur) en raison des coûts du transport entre les deux pays. Étant donné que les coûts du transport international sont inclus (ne sont pas inclus) dans les prix caf (fab) auxquels les prix à la production sont comparés, l'écart de prix obtenu ne prend pas en considération la protection naturelle (le handicap naturel) dans le soutien positif (négatif) aux producteurs du pays en question.
- ***Différences qualitatives*** – Alors que, pour un exportateur net, le prix fab d'un produit correspond généralement à la qualité du produit obtenu sur le marché intérieur, cela peut ne pas être le cas d'un prix caf pour un produit importé par un pays importateur net. Le prix caf doit alors être corrigé pour éviter un écart de prix prenant en compte les différences qualitatives.

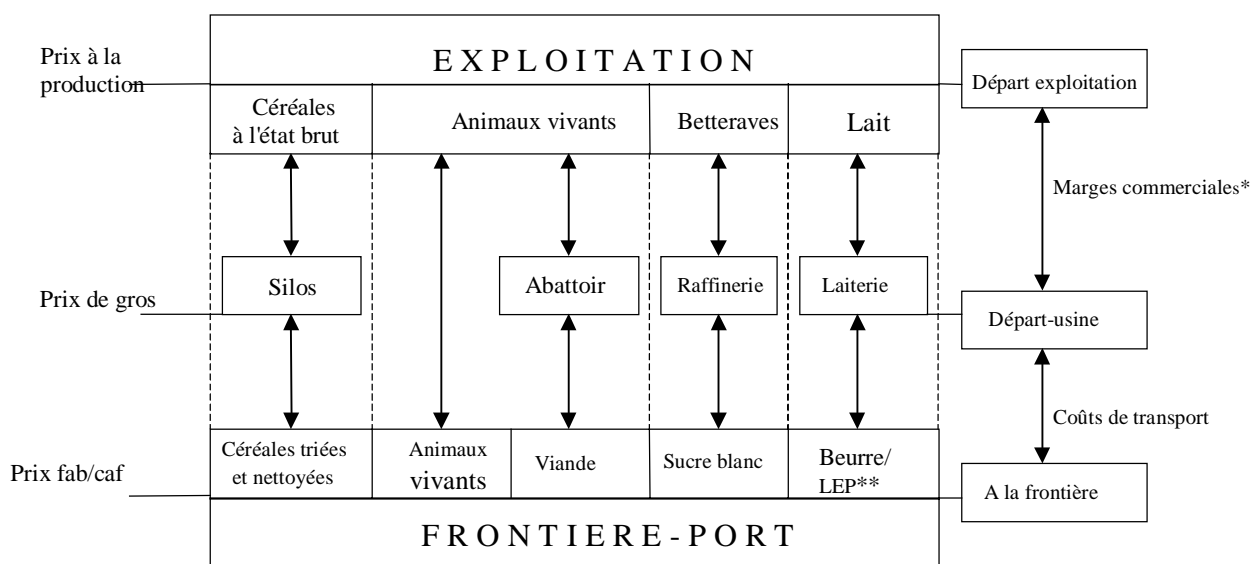
17. Est considérée comme entreprise commerciale d'État toute entité à caractère privé, coopératif ou public en situation monopolistique ou quasi-monopolistique sur les importations, les exportations ou les achats et ventes intérieurs d'un produit donné.

- **Marges commerciales et coûts du transport intérieur** – Ces coûts peuvent varier sensiblement d'un pays à l'autre et sont beaucoup plus élevés dans les pays dont les infrastructures de transport, de transformation et de commercialisation sont peu développées. Il est donc important de déduire les marges commerciales ainsi que les coûts du transport intérieur pour le pays importateur ou exportateur du produit, et non les coûts reflétant les structures de commercialisation d'un autre pays.

Dans le calcul du SPM, les risques d'erreur peuvent provenir de ce que l'on ne compare pas des choses comparables. Pour certains produits, le manque d'informations conduit parfois à rechercher des solutions de rechange. Le SPM est calculé au départ de l'exploitation lorsque les informations sur les marges commerciales sont lacunaires. Dans ce cas, le prix de gros sur le marché intérieur peut être comparé au prix fab (ou caf) étant donné que ces deux prix correspondent à un stade de commercialisation analogue, la seule différence résidant dans les coûts du transport intérieur. Ces derniers représentent les coûts de transport de l'usine jusqu'au port dans le cas du prix fab, et du port jusqu'au point de consommation sur le territoire national dans le cas du prix caf. Dans la mesure où le transport entre l'usine et le point de consommation dans le pays engendre aussi des coûts dans les deux cas, on considère dans certains des calculs du SPM courant que ces coûts s'annulent.

Figure 3.

Calcul du SPM : niveaux des prix des produits en fonction de leur stade de commercialisation et de leur localisation géographique



*Marges commerciales = marge de manutention + marge de transformation + frais de transaction + coûts de transport
 **Lait écrémé en poudre.

Principaux indicateurs : méthodes de calcul

ESP et EST par pays

Pour calculer l'ESP et l'EST d'un pays donné, la seule composante qu'il faille calculer par produit est la part du Soutien des prix du marché financée par les consommateurs car toutes les autres composantes de l'ESP et de l'EST sont enregistrées, de façon explicite ou implicite, en tant que dépenses budgétaires. Les subventions aux intrants revêtant la forme de bonifications d'intérêt et d'avantages fiscaux sont des recettes budgétaires perdues qu'il convient aussi de calculer, mais pour lesquelles une estimation figure déjà souvent dans le budget.

Pour le calcul de l'EST, la méthode appliquée à l'OCDE consiste à prendre en compte en premier le total des transferts budgétaires effectifs liés aux politiques agricoles. Le Soutien des prix du marché est calculé pour un certain nombre de produits, et le SPM moyen de ces produits est ensuite appliqué à tous les produits (c'est-à-dire à la valeur totale de la production de l'ensemble du secteur agricole) selon leur part dans la valeur de la production¹⁸. Même lorsqu'elle est appliquée systématiquement à tous les pays, cette méthode peut conduire à surestimer ou sous-estimer le SPM dans le cas de certains pays. Plus la part de la production prise en compte dans le calcul du SPM est grande, plus le risque d'erreur sera faible. Celui-ci peut donc être limité en augmentant le nombre des produits entrant dans le calcul du SPM ("les produits SPM" comme ils sont notés dans le présent rapport).

La part des produits SPM dans la valeur totale de la production varie selon les pays (tableau 1). Afin de réduire le risque d'erreur, des efforts d'extension du calcul du SPM se sont portés sur les pays dont le SPM était inférieur à 70 % de la valeur totale de la production agricole au cours des trois dernières années. Les pays de l'OCDE sont convenus que les calculs de SPM devraient porter sur des produits couvrant au moins 70% de la valeur totale de la production agricole. Le tableau 2 présente les produits SPM par pays, c'est-à-dire ceux appartenant à une liste standard pour lesquels on calcule ESP/ESC/CNP/CNS, auxquels s'ajoutent certains autres produits (présentés en caractères gras) particuliers à chaque pays (choisis en fonction de leur contribution à la valeur totale de la production agricole) pour lesquels seul le SPM est calculé.

Tableau 1. Part de la couverture du SPM dans la valeur de la production totale en 1999-2001

Pays	Couverture en %	Pays	Couverture en %
Norvège	82	Nouvelle-Zélande	73
Suisse	80	Union européenne	72
Hongrie	78	Mexique	67
Australie	77	Japon	66
République slovaque	77	États-Unis	65
Canada	76	Corée	64
Islande	75	Turquie	63
République tchèque	73	Pologne	58

18. Les tableaux du rapport sur les *Politiques agricoles: suivi et évaluation* présentent, pour chaque pays, la liste des produits pour lesquels le SPM est calculé de façon explicite, le montant du SPM pour ces produits, et la part respective de ces produits dans la valeur totale de la production agricole.

Tableau 2. Liste des "produits SPM" par pays

Australie	Blé, orge, avoine, sorgho, riz, soja, colza, tournesol, sucre, lait, viande bovine, viande ovine, laine, viande porcine, volaille, œufs, coton
Canada	Blé, maïs, orge, riz, soja, colza, lait, viande bovine, viande porcine, volaille, œufs
République tchèque	Blé, maïs, orge, colza, sucre, lait, viande bovine, viande porcine, volaille, œufs
Union européenne	Blé tendre, blé dur, maïs, orge, avoine, riz, soja, colza, tournesol, sucre, lait, viande bovine, viande ovine, viande porcine, volaille, œufs, pommes de terre
Hongrie	Blé, maïs, orge, tournesol, sucre, lait, viande bovine, viande ovine, viande porcine, volaille, œufs, pommes de terre
Islande	Lait, viande bovine, viande ovine, viande porcine, volaille, œufs
Japon	Blé, orge, riz, soja, sucre, lait, viande bovine, viande porcine, volaille, œufs, pommes, chou, concombres, raisins, mandarines, poires, épinards, fraises, ciboule
Corée	Orge, riz, soja, lait, viande bovine, viande porcine, volaille, œufs, piments rouges, ail
Mexique	Blé, maïs, orge, sorgho, riz, soja, sucre, lait, viande bovine, viande porcine, volaille, œufs, tomates, haricots, café
Nouvelle-Zélande	Blé, maïs, orge, avoine, lait, viande bovine, viande ovine, laine, viande porcine, volaille, œufs
Norvège	Blé, orge, avoine, lait, viande bovine, viande ovine, laine, viande porcine, volaille, œufs
Pologne	Blé, maïs, orge, avoine, colza, sucre, lait, viande bovine, viande ovine, viande porcine, volaille, œufs
République slovaque	Blé, maïs, orge, avoine, seigle, tournesol, colza, sucre, lait, viande bovine, viande porcine, volaille, œufs
Suisse	Blé, maïs, orge, avoine, colza, sucre, lait, viande bovine, viande ovine, viande porcine, volaille, œufs
Turquie	Blé, maïs, orge, tournesol, sucre, lait, viande bovine, viande ovine, volaille, œufs, pommes de terre, tomates, tabac, raisins, pommes, coton
États-Unis	Blé, maïs, orge, sorgho, riz, soja, sucre, viande bovine, viande ovine, laine, viande porcine, volaille, œufs

ESP par hectare de terres agricoles et par équivalent agriculteur à temps plein

L'ESP par pays est également exprimé en termes d'équivalent agriculteur à temps plein et par hectare de terres agricoles. Toutes les formes de main-d'œuvre agricole -- exploitants agricoles, salariés et travailleurs familiaux non rémunérés -- sont comprises dans le calcul de l'*ESP par équivalent agriculteur à temps plein (EATP)*. Le nombre des EATP est calculé sur la base de l'Unité Travail Année de l'Union européenne (2 200 heures de travail dans l'agriculture par an). Pour la plupart des pays, les données proviennent directement des statistiques nationales. Lorsque les données n'étaient pas disponibles pour l'année la plus récente ou pour des années antérieures, le Secrétariat a procédé à des estimations. Il est à noter que, par manque d'informations, il n'a pas été possible de calculer les EATP de la Turquie.

Dans le calcul des *ESP par hectare de terre agricole*, la superficie de terre agricole de chaque pays a été mesurée comme la somme de la superficie des terres arables, des terres portant des cultures permanentes, et des prairies et des pâturages permanents (données de la FAO). Lorsque les données n'étaient pas disponibles pour l'année la plus récente ou pour les années précédentes, le Secrétariat de l'OCDE a procédé à des estimations.

ESP et ESC par produit

Le calcul de tout indicateur par produit doit avoir une signification précise pour être utile à l'analyse des politiques. Au cours d'une année donnée, l'allocation d'un transfert à des produits spécifiques n'a de signification pour l'analyse des politiques que lorsqu'un tel transfert dépend de la décision ou de l'action d'exploitants agricoles ou de consommateurs particuliers et, par conséquent, affecte dans une certaine mesure la production ou la consommation de produits. C'est le cas pour les transferts ESP et ESC ; cela ne l'est pas pour les transferts ESSG ou EST.

Tous les transferts inclus dans l'ESC sont des transferts aux (des) consommateurs individuels d'un produit particulier et ont une incidence sur les décisions de consommation de ce produit. Par conséquent, le calcul de l'ESC par produit ne présente pas de difficultés particulières d'ordre théorique ou pratique. Tous les transferts inclus dans l'ESP d'un pays donné sont des transferts aux producteurs agricoles considérés individuellement, dont le montant augmente de façon implicite ou explicite les recettes brutes de l'exploitation. Certains de ces transferts ne correspondent à aucun produit en particulier mais augmentent les recettes agricoles totales enregistrées pour un grand nombre de produits ou leur totalité et doivent donc être ventilés par produit. Ces allocations doivent être effectuées au cas par cas en fonction des critères spécifiques de mise en œuvre de la mesure en question. En général, les coefficients appliqués à cet effet sont les parts de chaque produit dans la valeur totale, la superficie ou le nombre d'animaux calculés pour l'ensemble des produits pertinents.

Par définition, le Soutien des prix du marché, les paiements au titre de la production et les paiements au titre de la superficie cultivée/du nombre d'animaux sont fonction du produit considéré. Les paiements au titre des droits antérieurs sont accordés aux producteurs de produits ou d'un groupe de produits spécifiques au moment de l'instauration du paiement. Dans certains cas, les taux qui leur sont applicables sont fonction des types de productions animales ou végétales et de l'exploitation.

Les *paiements au titre de l'utilisation d'intrants* et les *paiements avec contraintes sur les intrants* influent eux aussi sur les décisions de production relatives au groupe restreint de produits qu'une exploitation donnée peut produire en ayant recours aux intrants en question. Comme la plupart de ces programmes concernent un intrant spécifique (et sont souvent liés à des régions particulières), ils sont affectés au groupe restreint de produits qui peuvent être produits à partir de ces intrants et dans les régions considérées. Les *paiements au titre du revenu total de l'exploitation* permettent aux exploitants agricoles de produire les produits de leur choix. Cependant, en augmentant les recettes globales de l'exploitation, ils incitent également les agriculteurs à décider de rester dans ce secteur de production. Étant donné que la majorité des programmes relevant de cette catégorie requièrent en pratique des conditions de base ou des modalités de mise en œuvre spécifiques à une région, ils sont dans la mesure du possible affectés aux produits concernés.

Il convient d'indiquer clairement que certaines de ces allocations aux produits ne sont que des approximations des paiements reçus par les producteurs de ces produits au cours d'une année donnée. C'est en particulier le cas des *paiements au titre des droits antérieurs* et des *paiements au titre du revenu total de l'exploitation*. Par conséquent, plus que pour tout autre groupe de paiements pris en compte dans l'ESP par produit, il faut souligner le fait qu'il n'existe pas de lien direct entre le montant affecté à chaque produit et le niveau de production de ce produit.

Enfin, les transferts comptabilisés dans l'EST d'un pays donné incluent les transferts aux producteurs et aux consommateurs ainsi que des transferts aux services d'intérêt général fournis à l'agriculture considérée collectivement (ESSG). Bien que certains des transferts pris en compte dans l'ESSG (en faveur de la recherche, par exemple) visent des activités liées à des produits spécifiques, ils n'influencent pas en tant que tels sur les recettes de l'exploitation ou les dépenses des consommateurs au point que leur montant puisse directement être attribué aux producteurs ou aux consommateurs. En conséquence, les transferts comptabilisés dans l'ESSG ne sont pas affectés aux produits, étant donné qu'ils ne dépendent pas des décisions ou des actions d'exploitants agricoles ou de consommateurs particuliers influant sur la production ou la consommation de produits spécifiques au cours d'une année donnée.

ESP/ESC en pourcentage et CNS aux producteurs/consommateurs

L'ESP par pays et par produit peut être exprimée en termes monétaires — l'**ESP** ; en proportion de la valeur des recettes agricoles brutes¹⁹, mesurées par la valeur de la production totale (calculée aux prix départ exploitation), soutien budgétaire inclus — l'**ESP en pourcentage** ; ou par rapport à la valeur des recettes agricoles brutes, soutien inclus, et la production évaluée aux prix mondiaux, soutien budgétaire exclu — le **CNS aux producteurs** (coefficient nominal de soutien).

Exprimée sous forme algébrique, l'ESP peut donc s'écrire :

$$ESP\% = I.ESP / (Q.Pp + PP) \times 100 \quad (1)$$

$$(100 - ESP\%) = Q.Pb / (Q.Pp + PP) \times 100 \quad (2)$$

$$[1/(100 - ESP\%) \times 100] = [ESP\%/(100-ESP\%)+1] = [(I.ESP/Q.Pb) \pm 1] = CNSp \quad (3)$$

où

PP = Paiements aux producteurs = $I.ESP - I.A.$ Soutien des prix du marché = $\Sigma I.B$ à $I.H$ (encadré 1)

Q.Pp = valeur de la production aux prix à la production (paiements au titres de la production exclus)

Q.Pb = valeur de la production aux prix à la frontière

Une ESP en pourcentage de 60 %, par exemple, représente la part des transferts aux producteurs agricoles dans la valeur totale des recettes agricoles brutes (mesurée par l'ESP), ou la part des recettes agricoles brutes découlant des politiques [équation (1)]. Il en ressort que 40 % environ des recettes agricoles brutes proviennent du marché en l'absence de tout soutien [équation (2)]. La valeur des recettes agricoles brutes est deux fois et demie supérieure (150 %) à ce qu'elle serait si elles étaient entièrement obtenues aux prix mondiaux sans aucun soutien budgétaire [équation (3)] — soit un CNS aux producteurs de 2.5.

Un CNS aux producteurs égal à un signifie que les recettes agricoles brutes sont intégralement tirées du marché sans aucun soutien budgétaire. Il en ressort que plus le CNS aux producteurs est élevé, plus la part des recettes agricoles brutes tirées du marché (du soutien) est faible (importante). On peut donc considérer qu'il s'agit d'un indicateur de **l'orientation par le marché**, c'est-à-dire du degré auquel la production est influencée par les signaux envoyés par le marché (par rapport à ceux provenant des interventions gouvernementales).

Tous les transferts inclus dans l'ESC sont des taxes implicites ou des transferts budgétaires explicites aux consommateurs de produits agricoles influant sur les dépenses (évaluées à la sortie de l'exploitation) consacrées à la consommation de produits agricoles. Par conséquent, *l'ESC par pays et par produit peut être exprimée en termes monétaires — l'ESC* ; en proportion de la valeur des dépenses consacrées à la consommation de produits agricoles produits localement, mesurées par la valeur de la consommation totale (aux prix départ exploitation), soutien budgétaire aux consommateurs exclus — *l'ESC en pourcentage* ; ou par rapport à la valeur des dépenses de consommation affectées aux produits agricoles produits localement, soutien aux producteurs inclus, et

19. Les recettes agricoles brutes ne doivent pas être confondues avec le revenu agricole, qui correspond aux recettes agricoles moins les charges de fonctionnement.

évaluées aux prix mondiaux, soutien budgétaire aux consommateurs exclu — le **CNS aux consommateurs**.

Exprimée sous forme algébrique, l'ESC en pourcentage peut s'écrire comme suit :

$$ESC\% = III.ESC / (Qc.Pd - TC) \times 100 \quad (4)$$

$$(100 - ESC\%) = Qc.Pb / (Qc.Pd - TC) \times 100 \quad (5)$$

$$[100 \times 1/(100 + ESC\%)] = [ESC\%/(100 + ESC\%)+1] = [(III.ESC/Qc.Pb) \pm 1] = CNSc(6)$$

où

TC = transferts aux consommateurs financés par les contribuables = *III. R Transferts des contribuables aux consommateurs* (encadré 1)

Qc.Pd = valeur de la consommation aux prix intérieurs (à la sortie de l'exploitation)

Qc.Pb = valeur de la consommation aux prix à la frontière

Une ESC en pourcentage de -60 % indique que 60 % des dépenses totales de consommation consacrées aux produits agricoles représentent un transfert des consommateurs aux producteurs, ou la part des dépenses de consommation découlant des politiques [équation (4)]. Un CNS aux consommateurs de 2.5 indique que les dépenses des consommateurs primaires sont deux fois et demie supérieures (150 %) à ce qu'elles seraient si elles étaient entièrement effectuées aux prix mondiaux sans aucun soutien budgétaire aux consommateurs [équation (6)].

Un CNS aux consommateurs égal à un signifie que les dépenses totales de consommation consacrées aux produits agricoles sont effectuées aux prix du marché, sans aucun soutien aux producteurs et aux consommateurs. Il en ressort que plus le CNS aux consommateurs est élevé, moins (plus) la part des dépenses de consommation reflète le marché. Le CNS peut être considéré comme un indicateur de *l'orientation par le marché*, c'est-à-dire du degré auquel la consommation de produits agricoles est influencée par les signaux envoyés par le marché (par rapport à ceux provenant des interventions gouvernementales).

Coefficient nominal de protection des producteurs/consommateurs (CNP)

Le **CNP aux producteurs** mesure le rapport entre le prix moyen perçu par les producteurs (au départ de l'exploitation), paiements au titre de la production inclus (PO/tonne), et le prix à la frontière (au départ de l'exploitation). Exprimé sous forme algébrique, il peut s'écrire comme suit :

$$CNPp = (Pp + PO/tonne) / Pb = [(Pp - Pb) + PO/tonne] / Pb + 1 \quad (7)$$

Un CNPp d'une valeur de 2, par exemple, indique que le prix perçu par les agriculteurs est deux fois plus élevé que le prix à la frontière. Le **CNP aux producteurs** peut donc être considéré comme une estimation du *taux nominal de protection du marché* accordé aux producteurs, ou du taux de la subvention implicite à l'exportation nécessaire pour exporter les quantités produites.

Le **CNP aux consommateurs** mesure le rapport entre le prix intérieur (au départ de l'exploitation) acquitté par le consommateur et le prix à la frontière (au départ de l'exploitation). Exprimé sous forme algébrique, il peut s'écrire comme suit :

$$CNPc = (Pd / Pb) = (Pp - Pb) / Pb + 1 \quad (8)$$

Un CNPc d'une valeur de 2, par exemple, indique que le prix payé par les consommateurs est deux fois plus élevé que le prix à la frontière. Le **CNP aux consommateurs** peut donc être considéré comme une estimation du *taux nominal de protection du marché* auquel sont soumis les consommateurs, ou du taux moyen de la taxe implicite à l'importation appliquée sur le marché intérieur.

ESSG et EST en pourcentage

Pour un pays ou un produit donné, le calcul de tout indicateur exprimé en pourcentage a un sens précis, ce qui est le cas pour l'ESP et l'ESC en pourcentage pour lesquels le numérateur et le dénominateur ont une signification économique, et la valeur des transferts entrant dans le numérateur pouvant être considérée comme faisant partie intégrante du dénominateur²⁰. Par ailleurs, comme le numérateur et le dénominateur sont exprimés en valeur, les effets de l'inflation sont éliminés dans l'ESP et l'ESC en pourcentage. Il en ressort que les indicateurs en pourcentage constituent des mesures du soutien plus représentatives et plus intéressantes pour l'analyse de l'évolution des politiques et les comparaisons entre pays.

L'**ESSG en pourcentage** est définie comme la part du soutien aux services d'intérêt général fournis à l'ensemble du secteur agricole dans le soutien total à l'agriculture (EST), la part restante correspondant au soutien accordé aux producteurs et consommateurs individuels de produits agricoles produits dans le pays. Lorsque le soutien à l'agriculture est financé sur des fonds publics, plus l'ESSG en pourcentage est élevée, plus la part du soutien influant sur les décisions individuelles de production et de consommation intérieures de produits agricoles est faible.

L'EST englobe les transferts des contribuables (qui entrent dans les dépenses publiques courantes totales) et les transferts à la charge des consommateurs (qui sont une composante des dépenses intérieures totales de consommation), ces deux catégories de transferts (des contribuables et des consommateurs) étant prises en compte dans le produit intérieur brut (PIB). L'**EST en pourcentage** est donc définie comme la part du soutien total à l'agriculture dans le PIB total. En conséquence, plus l'EST en pourcentage est élevée, plus la part du revenu national consacré à l'aide au secteur agricole est importante.

Principaux indicateurs : interprétation générale

Afin de mieux comprendre l'interprétation générale qu'il convient de faire de l'ESP et des indicateurs du même ordre dans l'évaluation des évolutions des politiques agricoles, il peut être utile de se référer à l'emploi qui est fait d'autres indicateurs économiques connus. Par exemple, si les variations annuelles du produit intérieur brut (PIB) donnent une idée des résultats économiques d'un pays, elles n'expliquent pas, en soi, les causes et les conséquences de la situation économique. D'autres indicateurs du même ordre, par exemple le taux d'inflation ou de croissance, aident à mieux comprendre l'économie, mais chacun d'eux ne mesure qu'un aspect donné. C'est l'analyse de tous ces indicateurs conjugués qui permet de procéder à une évaluation globale de la situation économique d'un pays.

Comme l'ESP et l'ESC, l'indice des prix du PIB mesure l'inflation du point de vue de la production, alors que l'indice des prix à la consommation (IPC) l'évalue du point de vue de la consommation. L'analyse des composantes de l'indice des prix du PIB et de celles de l'IPC peut faciliter la mise en évidence des distorsions de la production et de la consommation et amener à modifier certaines

20. L'ESSG et l'EST n'entrent ni dans la valeur totale des recettes agricoles (comme l'ESP), ni dans la valeur totale des dépenses de consommation consacrées aux produits agricoles (comme l'ESC).

politiques. L'analyse des effets de certains facteurs, par exemple des effets des taux de change sur le taux d'inflation, facilite quant à elle parfois l'évaluation des politiques. Toutefois, elle ne vise pas à éliminer les effets des variations des taux de change sur les indicateurs de l'inflation de manière à les adapter à l'analyse des politiques. Bien au contraire, les taux de change et l'inflation touchent toutes les activités économiques et leur élimination se traduirait en effet par la perte d'une source d'information essentielle à l'évaluation des effets de l'inflation.

Ces indicateurs se prêtent-ils à l'évaluation de l'avancement des réformes ?

Il faut gérer l'économie de façon à maîtriser l'inflation et les distorsions qu'elle induit. En ce sens, le taux d'inflation peut être considéré comme un indicateur de la nécessité d'adopter une réforme de la politique suivie. Pour autant, la variation annuelle de l'inflation ne mesure pas nécessairement les progrès accomplis dans la mise en œuvre de la réforme même si, au bout d'un certain temps, une réduction durable et importante du taux d'inflation moyen peut être le signe des progrès réalisés; mais le contraire ne saurait être affirmé lorsque le taux d'inflation moyen reste inchangé ou augmente. Toute appréciation des effets des fluctuations de l'inflation sur la production, la consommation et la richesse du pays considéré nécessite de recourir à d'autres indicateurs et instruments économiques.

L'ESP/ESC et les indicateurs du même ordre mesurent le niveau du soutien, ainsi que le degré de protection du marché et d'orientation par le marché qui permettent de mettre en évidence les effets de ces caractéristiques sur la production, la consommation et les échanges (ou les distorsions qui les affectent). L'analyse de ces indicateurs permet d'évaluer la nécessité d'adopter une réforme des politiques et les progrès auxquels elle donne éventuellement lieu. Bien que ces indicateurs ne mesurent pas en eux-mêmes les effets ou distorsions, ils fournissent les données et les informations nécessaires pour les quantifier. Le calcul de "l'équivalent ou élément subvention" de chaque mesure s'effectue au moyen d'autres instruments économiques tels que la Matrice d'évaluation des politiques de l'OCDE.

Méthode d'évaluation des politiques

Depuis 1987, l'ESP et les indicateurs du même ordre sont les principaux instruments utilisés pour suivre et évaluer l'évolution des politiques agricoles à la lumière des principes qui régissent leur réforme. Ils représentent des estimations des coûts (sous forme de transferts monétaires), pour les consommateurs et les contribuables, du soutien découlant des politiques agricoles, mais ils ne quantifient pas, en eux-mêmes, les répercussions des mesures sur les variables que sont la production, la consommation, les échanges, le revenu agricole ou l'environnement. Ces répercussions sont fonction du *niveau du soutien*, de la *nature du soutien*, c'est-à-dire des modalités de mise en œuvre des mesures, et de la *sensibilité* de ces variables aux modifications du soutien. En outre, les mesures sont rarement appliquées isolément et leurs répercussions dépendent donc aussi de leur dosage ou de la *composition du soutien*. Les distorsions de la production et des échanges qui découlent du soutien à l'agriculture sont également la résultante des écarts entre les *taux de soutien* dont bénéficient les divers produits agricoles, et des différences entre le soutien au titre de la production d'une part, et dissocié de la production, d'autre part. Enfin, l'ampleur de ces répercussions et de ces distorsions peut être limitée par les contraintes imposées à la production, aux facteurs de production ou aux pratiques et technologies agricoles. La quantification des répercussions (distorsions) fait appel à des modèles économiques tels que la *Matrice d'évaluation des politiques* (MEP), mise au point par l'OCDE, ainsi qu'aux données comme les *Indicateurs agro-environnementaux*.

Pour aboutir à une meilleure évaluation de ces effets, les mesures gouvernementales prises en considération dans le calcul de l'EST sont regroupées suivant les conditions dans lesquelles les transferts qui en découlent sont versés, c'est-à-dire aux producteurs pour l'ESP, aux consommateurs

pour l'ESC et aux services d'intérêt général fournis à l'agriculture (ESSG). La classification des mesures prises en compte dans l'ESP repose sur les critères d'application des politiques de transfert. Ces informations permettent de hiérarchiser les catégories de mesures à l'aune de leurs répercussions potentielles sur la production, la consommation, les échanges, le revenu ou l'environnement. Les répercussions relatives des diverses catégories de mesures des ESP sur ces variables représentent des éléments importants pour évaluer l'évolution des politiques des pays de l'OCDE.

Les transferts relevant de l'ESSG vont au secteur dans son ensemble, de façon collective, tandis que ceux qui déterminent l'ESP et l'ESC sont accordés aux agriculteurs et aux consommateurs individuellement. Contrairement aux transferts mis en évidence dans l'ESP, le versement des transferts qui relèvent de l'ESSG n'est pas fonction des décisions ou des dispositions prises par les agriculteurs individuellement concernant la production de tel bien ou service ou l'utilisation de tel facteur de production, et il n'exerce pas d'influence directe sur les recettes agricoles. Par conséquent, toutes choses égales par ailleurs, si les transferts relevant de l'ESSG sont susceptibles de contribuer à long terme à l'amélioration ou à l'augmentation de la capacité de production du secteur dans un pays donné, à court terme, leurs répercussions sur la production, les échanges et les revenus des exploitants sont moindres que celles des transferts pris en considération dans l'ESP. Cependant, les mesures ciblées sur l'environnement mises en place par le biais de mesures ESSG peuvent s'avérer le moyen le plus efficace et le moins onéreux d'atteindre des objectifs environnementaux particuliers.

Pour résumer, il n'existe pas d'indicateur unique pour évaluer l'évolution des politiques. L'ESP/ESC, le CNP, le CNS, l'ESSG et l'EST représentent des indicateurs interdépendants des principaux éléments qui déterminent l'impact des politiques sur la production, la consommation, les échanges, le revenu et l'environnement. Toute évaluation quantitative ou qualitative des politiques fait appel à l'ensemble de ces indicateurs.

Effets relatifs des mesures de soutien aux producteurs sur la production et les échanges

Les effets d'une mesure sur la production et les échanges d'un produit donné dépendent à la fois de sa capacité à attirer des ressources supplémentaires vers ce type de production et de l'ampleur de son incidence sur la consommation du produit en question. De façon générale, plus le soutien octroyé à un produit par une mesure est spécifique, plus ses effets sur la production et les échanges de ce produit seront importants, même s'ils sont généralement limités par des restrictions ou des contraintes sur l'attribution du soutien.

Toutes choses égales par ailleurs, les principales catégories de mesures ESP peuvent être classées en fonction de leurs effets relatifs sur la production et les échanges comme suit ²¹:

- Le ***soutien des prix du marché (SPM)*** est par définition fonction du produit considéré. Il prend la forme d'une majoration du prix perçu par les producteurs et payé par les consommateurs de ce produit sur le marché intérieur par rapport au prix à la frontière. Le montant total du soutien versé et la charge pour le consommateur sont d'autant plus élevés que les volumes produits sont importants. Le SPM est la seule forme de soutien qui ait

21. Cette classification est en cohérence avec les résultats des travaux présentés dans *Une approche matricielle de l'évaluation des politiques : résultats préliminaires des études pilotes MEP en ce qui concerne les politiques relatives aux produits végétaux de l'UE, des Etats-Unis, du Canada et du Mexique* (OCDE, 2000) ; dans *Market Effects of Crop Support Measures*, (OCDE, 2001), disponible uniquement en anglais ; et dans *Découplage : une vue d'ensemble du concept* (OCDE, 2001).

simultanément une influence sur la production et sur la consommation d'un produit et, de ce fait, exerce les effets les plus sensibles sur la production, la consommation et les échanges.

- Les ***paiements au titre de la production***, qui sont financés sur le budget, majorent le prix perçu par les producteurs et ont par conséquent le même impact que le SPM sur la production courante, mais n'influent pas directement sur la consommation.²² Leur effet sur les échanges est donc moindre que celui du SPM. Il en résulte qu'un dollar de SPM et un dollar versé sous forme de paiement par tonne ont le même effet sur la production et sur le coefficient nominal de protection (CNP) des producteurs, mais pas sur la consommation et sur le CNP des consommateurs.
- Les ***paiements au titre de l'utilisation d'intrants*** sont financés sur le budget et réduisent le coût des intrants utilisés par les producteurs. Selon le type d'intrant considéré, un paiement relevant de cette catégorie aura un effet plus grand, le même effet ou un effet plus faible sur la production et les échanges qu'un paiement au titre de la production. Plus le paiement est lié à un intrant variable particulier nécessaire à l'obtention d'un produit donné, plus grande sera l'incitation à intensifier la production (hausse de l'utilisation des intrants ou des rendements) et plus marqués seront les effets sur la production et les échanges de ce produit. Lorsque les ressources sont limitées, les effets sur la production des paiements fondés sur des intrants *fixes* sont potentiellement plus faibles que ceux des paiements fondés sur des intrants *variables* en raison de la mobilité de ces derniers.
- Les ***paiements au titre de la superficie/du nombre d'animaux***, qui sont financés sur le budget, sont déterminés par rapport aux surfaces ensemencées ou aux effectifs de bétail *l'année considérée*. Bien que les producteurs soient tenus de cultiver certaines plantes ou d'élever certains animaux, ils ne sont pas autant encouragés à avoir des pratiques de production intensives, ou à vendre le produit en question, qu'avec les autres modes de soutien décrits ci-dessus. Par conséquent, les répercussions de ces paiements sur la production et les échanges sont plus faibles que celles des formes de soutien énumérées ci-dessus.
- Les ***paiements au titre des droits antérieurs*** sont financés sur le budget mais fondés sur des paramètres *historiques* (c'est-à-dire le soutien, la superficie, le nombre d'animaux, la production ou les revenus associés jusqu'à présent à tel ou tel produit). N'étant pas assortis de l'obligation pour les producteurs de cultiver, de posséder des animaux ni de produire des biens particuliers pour recevoir ce paiement, les conséquences de ces paiements sont moins marquées qu'avec les autres formes de soutien.
- Les ***paiements avec contraintes sur les intrants*** sont financés sur le budget et versés sous réserve que les agriculteurs respectent certaines contraintes (réduction, substitution ou suppression) sur l'utilisation d'intrants, notamment la modification de leurs pratiques (à des fins environnementales, par exemple). Selon le type de contrainte imposée, ces paiements peuvent être ciblés sur des situations particulières et une réduction de la production, ou avoir des effets sur la production et les échanges qui sont plus faibles que ceux des autres formes de soutien.
- Les ***paiements au titre du revenu total de l'exploitation*** sont financés sur le budget et versés sous réserve que le revenu total de l'exploitation ne dépasse pas un niveau prédéfini. Ces

22. Bien que la production supplémentaire puisse faire baisser les prix du marché.

paiements peuvent être ciblés sur les conditions de production de certains agriculteurs, et bien qu'ils soient susceptibles d'inciter certaines ressources à rester dans ce secteur d'activité et, de ce fait, de maintenir la capacité productive, leurs effets sur la production et les échanges sont moindres que ceux d'autres formes de soutien aux producteurs.

Effets relatifs des mesures de soutien aux producteurs sur le revenu des exploitants agricoles

Les effets relatifs des mesures de soutien aux producteurs (ESP) sur le revenu des exploitants agricoles dépendent en grande partie de la mesure dans laquelle les paiements qui leur sont associés sont conservés par les exploitants en rémunération de leurs ressources propres²³ plutôt que transférés à d'autres secteurs en rémunération d'intrants achetés ou de terres louées. En général, plus une mesure compense une perte de revenu ou une perte de rémunération des ressources propres de l'exploitant, plus son objectif en termes de revenu et de transfert de revenus aux exploitants est efficacement atteint.

Toutes choses égales par ailleurs, les principales catégories de mesures des ESP peuvent être classées selon leurs effets relatifs sur l'augmentation du revenu des exploitants comme suit²⁴:

- Les ***paiements au titre du revenu global de l'exploitation*** sont intégralement reçus et conservés par les exploitants puisque la condition de leur versement en compensation d'une perte de revenu est d'être exploitant agricole; cette perte de revenu est mesurée par l'écart entre le revenu global actuel d'exploitation et un niveau de revenu prédéterminé. Ainsi, les paiements compensent la différence de rémunération des ressources propres des exploitants après modification de leurs pratiques agricoles ou des conditions du marché ou naturelles. Chaque dollar versé au titre de ces paiements se traduit par un dollar de revenu supplémentaire, ce qui leur confère la plus grande efficacité de transfert de revenu aux exploitants agricoles et permet d'atteindre l'objectif de revenu.
- Les ***paiements avec contraintes sur les intrants*** sont versés sous condition du respect de certaines contraintes (réduction, remplacement ou suppression) d'utilisation d'intrants, ce qui impose des modifications des pratiques agricoles en général pour des raisons environnementales. Ces paiements, comme les formes de soutien examinées ci-dessus, peuvent combler un écart de revenu, mesuré par la différence de coûts ou de rémunération des ressources propres des exploitants agricoles après modification de leurs pratiques agricoles. Cependant, plus les paiements encouragent l'utilisation d'intrants détenus par les exploitants agricoles, plus lesdits paiements ont d'effet sur le revenu²⁵. Plus les paiements couvrent le

23. Les revenus des exploitants agricoles sont constitués par la rémunération des ressources propres des exploitants.

24. Ce classement est cohérent avec les résultats des travaux sur les *Incidences et efficacité de transfert des mesures de soutien à l'agriculture*, OCDE, 2001 (non publié).

25. A titre d'exemple le Département de l'agriculture des États-Unis analyse les conséquences en termes de revenu de trois types de paiements agroenvironnementaux : les paiements au titre de "l'amélioration des performances" assujettis à la réduction de l'érosion des sols ou du ruissellement de substances fertilisantes ; les paiements "pour bonne performance" liés à l'estimation d'un seuil particulier d'érosion des sols et de ruissellement de substances fertilisantes et les paiements pour "bonnes pratiques" soumis à l'application de pratiques de préservation visant à contenir l'érosion des sols et le ruissellement de substances fertilisantes. L'étude conclut que si le premier type de paiement "relance le plus fortement le niveau de revenus par dollar reçu sous forme de paiement", les deux derniers types de paiements "offrent aux exploitants agricoles un soutien non négligeable en termes de revenu".

coût d'intrants achetés ou de ressources appartenant à d'autres personnes, comme les terres louées dans le cas des paiements attribués pour la suppression, plus la part des paiements reçus par les exploitants agricoles (propriétaires fonciers) sera faible (forte).

- Les ***paiements au titre de droits antérieurs*** (soit le soutien, la superficie, le nombre d'animaux, la production ou les revenus associés jusqu'à présent à tel ou tel produit), sont souvent payés à l'hectare et peuvent être intégralement conservés par les exploitants agricoles du fait qu'ils ne sont assortis d'aucune obligation de planter, de posséder des animaux, de produire des biens spécifiques en vue leur octroi. Lorsque ce paiement est versé par hectare, plus les terres éligibles sont louées, plus la part des paiements perçus par les exploitants (propriétaires fonciers) est faible (forte). Ces paiements peuvent donc avoir le même effet d'augmentation du revenu des exploitants agricoles, ou un effet plus faible que les précédentes formes de soutien, selon la base d'éligibilité et le fait que les bénéficiaires exploitent les terres ou pas.
- Les ***paiements au titre de la superficie/du nombre d'animaux*** ne sont en général pas intégralement conservés par les exploitants parce que leur versement est assorti de l'obligation de planter des cultures spécifiques ou de posséder des animaux spécifiques et donc de rémunérer les intrants achetés. Plus ils utilisent d'intrants achetés ou de terres louées pour les cultures spécifiques ou pour l'élevage d'animaux, plus la part des paiements conservée par les exploitants (fournisseurs d'intrants ou propriétaires fonciers) est faible (élevée). Ainsi, ces paiements ont un effet moins fort sur les revenus d'exploitation agricole que la catégorie de soutien précédente ²⁶.
- Les ***paiements au titre de la production et du soutien des prix du marché*** ne sont pas intégralement conservés par les exploitants parce que pour être éligibles ils doivent produire et vendre le bien et ainsi rémunérer les intrants achetés et/ou les terres supplémentaires qui sont nécessaires. Plus le bien est produit intensivement, plus la quantité d'intrants achetés est grande et moins (plus) la part de soutien revenant (transférée) aux exploitants (aux propriétaires fonciers) est importante. En outre, plus les terres utilisées sont louées, plus la part du paiement conservée par les exploitants (propriétaires fonciers) est faible (importante).
- Les ***paiements au titre de l'utilisation d'intrants*** sont payés en compensation partielle du coût d'achat des intrants achetés (engrais, machines, crédits et services à la ferme). Ils sont susceptibles d'être intégralement transférés aux fournisseurs d'intrants du fait que les exploitants doivent acheter lesdits intrants pour bénéficier des paiements. L'effet de ces paiements sur les revenus dépend de la productivité de l'intrant au titre duquel le paiement est versé. Plus on obtient de production par unité d'intrant subventionné, plus l'effet d'augmentation du revenu de l'exploitant est important. Ainsi, l'effet de ces paiements sur le revenu est probablement égal ou inférieur à celui des deux précédentes formes de soutien en fonction des intrants éligibles.

Voir *Agri-environmental policy at the crossroads: guideposts on a changing landscape*. Agricultural Economic Report No. 794, ERS, USDA, janvier 2001.

26. On obtient le même effet lorsque aucun intrant n'est acheté et aucune terre louée pour les cultures ou pour élever les animaux.

*Effets relatifs des mesures de soutien aux producteurs sur l'environnement*²⁷

Les effets des mesures de soutien aux producteurs (ESP) sur l'environnement (encadré 4) dépendent pour une large part des effets de la prise de décision au niveau de l'exploitation quant à une production agricole *intensive* (en utilisation d'intrants) ou *extensive* (en utilisation de terres). Ces effets découlent des relations existant entre la qualité des terres, les pratiques de production, l'utilisation d'intrants et la qualité environnementale définie en termes d'érosion, de trop plein de produits chimiques, de lessivage, de paysage, de biodiversité et d'habitats naturels. En général, plus une politique offre d'incitations à augmenter la production de biens agricoles particuliers - plus l'incitation de pratiquer la *monoculture*, d'intensifier (rendements supérieurs) la production ou d'utiliser des terres marginales (écologiquement sensibles) est forte — et plus la pression exercée sur l'environnement est forte. Certaines restrictions ou contraintes pesant sur l'offre du soutien (comme le respect de l'environnement²⁸ ou la réglementation) peuvent cependant atténuer les effets sur l'environnement des mesures de soutien. En outre, plus une mesure politique est ciblée sur un certain objectif ou situation ayant trait à l'environnement, plus son *efficacité* d'accomplissement de cet objectif est susceptible d'être forte.

Toutes choses étant égales par ailleurs, les principales catégories de mesures des ESP peuvent être classées selon leur impact relatif sur l'environnement.

- Le *soutien des prix du marché et les paiements au titre de la production* font monter les prix perçus par les exploitants agricoles pour un bien agricole donné de telle manière que plus ce bien seul est produit, plus le soutien augmente. Ainsi, plus le soutien augmente, plus l'incitation est grande de pratiquer la monoculture, d'augmenter l'utilisation d'intrants (tels que les produits chimiques) et d'utiliser des terres écologiquement fragiles, mettant ainsi une pression plus forte sur l'environnement. En outre, ces paiements génèrent le taux de rentabilité environnemental le plus faible du fait qu'ils couvrent l'ensemble de la production et ne peuvent être ciblés sur aucun objectif ou situation environnementaux qui sont en général de nature locale.
- Les *paiements au titre de l'utilisation d'intrants* contribuent à réduire le coût des intrants utilisés par les producteurs de telle sorte que plus un intrant est utilisé plus le soutien augmente. Ainsi, plus ces paiements sont élevés plus l'incitation est grande de recourir à l'utilisation de l'intrant et plus les effets sur la production et sur l'environnement sont importants. Plus le paiement est spécifique à un intrant variable (comme les engrais et les pesticides), plus l'incitation sera forte d'intensifier la production et augmentera l'effet sur l'environnement. L'effet sur l'environnement d'une subvention sur le crédit pour l'achat d'engrais et de pesticides est probablement plus nocif qu'une subvention pour l'achat de terres agricoles ou l'extension des bâtiments agricoles. Ces paiements peuvent donc avoir un impact inférieur, similaire ou supérieur sur la production et l'environnement par rapport aux paiements au titre de la production selon le type d'intrant sur lequel porte le paiement.
- Les *paiements au titre de la superficie plantée ou du nombre d'animaux* réduisent le coût de la terre et du bétail sur la base de leur quantité ou nombre courants. Du fait que les producteurs tendent à planter des cultures spécifiques ou à posséder des animaux spécifiques, ces

27. Cette section est cohérente avec les résultats des travaux sur *Améliorer les performances environnementales de l'agriculture : choix de mesures et approches par le marché*, OCDE, 2001 ; et de *La réforme des politiques agricoles : quels effets sur l'environnement ?*, OCDE 1998.

28. Soutien dépendant du respect de certains critères environnementaux par les exploitants agricoles.

paiements peuvent constituer une incitation à continuer la production non écologique sur des terres fragiles du point de vue environnemental. Bien que ces paiements puissent cibler une situation ou un objectif environnemental spécifique, ils contribuent à inciter à l'apport de nouvelles terres ou d'un plus grand nombre d'animaux à des productions spécifiques et encouragent la monoculture de la même manière que les paiements au titre de la production. Cependant, étant donné que les producteurs ne sont pas incités à augmenter le rendement ni à produire aussi intensivement que lorsqu'ils reçoivent les formes de soutien décrites plus haut, les effets sur l'environnement de ces paiements sont probablement moins forts.

- Les **paiements au titre des droits antérieurs** (tels que le soutien, la superficie ou le nombre d'animaux, la production ou les revenus antérieurs) ainsi que les **paiements au titre du revenu global de l'exploitation** (assujettis à la condition que le niveau global du revenu des exploitants agricoles soit inférieur à un niveau prédéterminé) peuvent également maintenir certaines zones fragiles en exploitation. Pour bénéficier de ces paiements, les exploitants n'ont cependant pas d'obligation de planter, de posséder des animaux ni de produire un bien spécifique, ce qui leur permet des choix individuels sur les techniques de production respectueuses de l'environnement et n'encourage ni l'intensification de la production ni la monoculture. Ainsi, les effets de ces paiements sur l'environnement restent relativement insignifiants ou plus faibles qu'avec les autres formes de soutien déjà décrites.
- Les **paiements soumis à des contraintes sur les intrants** sont octroyés aux exploitants s'ils respectent certaines contraintes (diminution, remplacement ou retrait) portant sur l'utilisation d'intrants, souvent pour des raisons liées à l'environnement. Ces paiements peuvent être ciblés sur des problèmes environnementaux spécifiques liés à l'agriculture. En contraignant l'intensité de la production, ils encouragent la diversification de la production ou soustraient des terres fragiles de la production par rapport à ce qui se passerait autrement. Ils peuvent donc contribuer à compenser les effets nocifs pour l'environnement qui peuvent découler totalement ou partiellement de l'une ou l'autre forme de soutien déjà mentionnée. Les effets de ces paiements sur l'environnement dépendent du type de contrainte mais ils sont susceptibles de pouvoir réduire la pression sur l'environnement et de s'avérer les mesures les plus efficaces en termes d'environnement.

Encadré 4. Effets des politiques agricoles sur l'environnement : interprétation du sens de l'évolution²⁹

Toutes les activités de production et de consommation ont des effets sur l'environnement qui sont accentués ou atténués par les politiques. Les effets des mesures des politiques agricoles sur l'environnement dépendent pour une large part du degré d'encouragement (ou de désincitation) à utiliser des intrants (notamment des produits chimiques et des machines agricoles), à utiliser les terres écologiquement fragiles ou certains systèmes et pratiques agricoles.

L'environnement naturel a la capacité de supporter une certaine dose d'activité économique; cette capacité est dynamique et donc variable dans le temps et affectée par les technologies employées. La pérennité de l'agriculture peut être définie comme le processus de production des fibres et aliments de manière efficace en termes économiques sous la contrainte de la capacité d'absorption de l'environnement. L'état de l'environnement peut se mesurer par des indicateurs sur une échelle de valeurs des qualité et pérennité environnementales d'une région.

29. Cet encadré est cohérent avec les résultats des travaux menés dans *Améliorer les performances environnementales de l'agriculture: choix de mesures et approches par le marché*, OCDE, 2001.

(voir page suivante)

La définition et l'évaluation de la qualité environnementale de l'agriculture nécessite en principe autant d'indicateurs qu'il existe de caractéristiques et de spécificités de l'environnement, telles que l'érosion, la charge du sol et de l'eau en éléments fertilisants, le ruissellement chimique, le lessivage et la biodiversité ou les habitats naturels. Chaque indicateur a son propre seuil dans l'échelle des valeurs entre ce qui est durable du point de vue de l'environnement et ce qui ne l'est pas, ou une plage de valeurs durables ou non durables, qui dépend des conditions écologiques particulières.

Aucun résultat environnemental ne devrait être perçu comme intrinsèquement nuisible ou non durable (comme l'érosion des sols ou la pollution de l'eau) ni salubre ou durable (comme la biodiversité ou le paysage) dans la mesure où il dépend du degré et du sens de l'évolution de la qualité (indicateur) de la caractéristique environnementale dont il est question. L'introduction ou la modification de mesures influence les pratiques agricoles et produit de ce fait un impact salubre ou nuisible en renforçant ou en diminuant la pression environnementale. En d'autres termes, une nouvelle mesure améliore ou affaiblit l'état *existant* de l'environnement correspondant à un certain degré de qualité ou de pérennité du point de vue de l'environnement.

Comment utiliser les indicateurs du soutien pour évaluer les modifications des politiques ?

L'**EST** en pourcentage mesure la part du soutien total à l'agriculture dans le PIB d'un pays qui représente la part du revenu national affecté au soutien à l'agriculture. Elle est influencée par l'importance du secteur agricole dans l'économie, mais plus elle est élevée, plus le coût de la politique agricole pour cette économie est important. L'**ESSG** en pourcentage mesure la part des transferts en faveur des services d'intérêt général fournis à l'agriculture dans le soutien total (EST) et indique donc le poids relatif des transferts relevant de l'ESP et de l'ESSG dans chaque pays. Toutes choses égales par ailleurs, plus l'ESSG en pourcentage est faible, plus la part des transferts relevant de l'ESP dans l'EST est grande et plus les répercussions afférentes sur la production, les échanges, les revenus et l'environnement sont importantes. En d'autres termes, toutes choses égales par ailleurs, poursuivre un objectif donné au moyen de transferts accordés aux agriculteurs individuellement a potentiellement un impact plus grand à court terme que poursuivre ce même objectif au moyen de transferts en faveur des services d'intérêt général fournis à l'agriculture.

L'un des principaux principes de réforme est de réduire la protection du marché et d'améliorer l'orientation par le marché par le biais de politiques qui donnent lieu à un niveau de soutien inférieur générant moins de distorsions. La **protection du marché** mesure le degré d'isolement des marchés intérieurs par rapport au marché mondial. **L'orientation par le marché** représente un concept plus complet faisant référence à la mesure de l'influence des signaux du marché sur la production, la consommation et les échanges (par opposition aux signaux donnés par l'intervention des pouvoirs publics). La protection du marché peut se mesurer par les prix perçus par les exploitants agricoles ainsi que par les prix payés par les consommateurs à la sortie de l'exploitation par rapport aux cours mondiaux (à la frontière). L'orientation par le marché est donc liée à de tels écarts de prix mais aussi à d'autres formes d'intervention des pouvoirs publics ayant un impact sur la production et la consommation.

Le degré de protection du marché est mesuré par le **taux nominal de protection** mesuré par le CNP, tandis que le degré d'orientation par le marché est mesuré par le **taux nominal de soutien**, mesuré par le CNS. Plus les taux de subventions aux exportations (implicites ou explicites) ou les droits de douane à l'importation, et par là même plus les prix de soutien, sont élevés, plus le CNP et le taux de protection des producteurs ou du marché sont importants. En outre, plus la part d'intervention des pouvoirs publics est forte dans les recettes des exploitations agricoles, plus le CNS des producteurs est supérieur à 1 et l'orientation par le marché est faible. Toutes choses égales par ailleurs, plus le degré de protection du marché (et le CNP) est élevé plus les conséquences sont importantes sur la production et

les échanges. A un niveau donné de protection du marché, plus le niveau d'orientation par le marché est faible (plus le CNS est important) plus ces impacts sont forts.

Le *CNP* et le *CNS* fournissent les informations nécessaires pour évaluer les modifications des politiques agricoles à l'aune des principes de la réforme des politiques agricoles. Sur la base de ces indicateurs, il est tenu compte des critères suivants pour évaluer les modifications apportées aux politiques :

- Une diminution permanente du *CNP* des producteurs/consommateurs représente une réduction de la protection du marché (meilleur alignement des prix intérieurs sur les prix mondiaux moyennant une diminution du taux nominal de protection des producteurs/contre les importations et du taux implicite des subventions à l'exportation/droits de douane applicables aux produits exportés/importés), d'où une réduction des mesures qui faussent le plus la production/consommation et les échanges.
- Une diminution permanente du *CNS* aux producteurs/consommateurs représente une réduction du soutien et une plus grande orientation par le marché (augmentation de la part des recettes agricoles engendrée par les transactions marchandes aux prix du marché (en l'absence de soutien), d'où un moindre intervention des pouvoirs publics et un moindre risque de distorsion de la production/consommation).

Les principes de réforme clés vont de la réduction de la protection du marché, l'amélioration de l'orientation par le marché à la recherche d'efficacité dans l'application de politiques en termes de revenu et de sauvegarde de l'environnement. Les variations de niveau et de composition des ESP sont utilisées, tout comme le classement des mesures selon leurs effets sur la production, les échanges, les revenus et l'environnement représentent d'autres éléments permettant d'évaluer les changements de politiques à l'aune des principes de réforme.

Le classement montre, à un extrême, le soutien des prix du marché, les paiements au titre de la production ainsi que les paiements au titre de l'utilisation d'intrants, (le soutien lié aux intrants et à la production) comme les mesures de l'ESP qui ont le plus d'impact sur la stimulation de la production et de l'utilisation d'intrants et qui induisent le plus de distorsions des échanges et contribuent souvent de la sorte à augmenter la pression sur l'environnement³⁰. Ces mesures sont en outre les moins efficaces dans le transfert de revenus vers les exploitants agricoles ou dans le ciblage des mesures vers des avantages environnementaux.

Les paiements soumis à des contraintes sur les intrants ainsi que les paiements au titre du revenu global de l'exploitation se situent à l'autre extrémité du classement. Ainsi, plus il y a de passage des politiques d'un mode de soutien des prix du marché, de paiements au titre de la production ou de paiements au titre de l'utilisation d'intrants vers des paiements soumis à des contraintes sur les intrants ou des paiements au titre du revenu global de l'exploitation, moins les effets de distorsion de la production et des échanges seront importants, et plus les politiques seront efficaces en termes de transfert de revenus vers les exploitants agricoles et de ciblage des objectifs environnementaux.

Une évaluation exhaustive des variations des politiques devra suivre les lignes directrices suivantes :

- Une réduction permanente du taux de soutien (ESP en pourcentage) accompagnée d'une réduction du soutien lié à la production/aux intrants constitue un pas dans la direction de la réforme des

30. Il n'en reste pas moins de notoriété publique que les politiques peuvent également permettre la production agricole dans des zones de grande valeur naturelle.

politiques (diminution des coûts pour les consommateurs (ESC en pourcentage) et/ou les contribuables, réduction potentielle des distorsions affectant la production et les échanges, baisse de la pression sur l'environnement et moins de disparités des revenus induites par le soutien).

- Une réduction permanente du taux de soutien (ESP en pourcentage) accompagnée d'une augmentation du soutien lié à la production/aux intrants va à l'encontre de la réforme des politiques (malgré une diminution globale des coûts pour les contribuables et/ou consommateurs (ESC en pourcentage), elle augmente les mesures qui faussent le plus la production et les échanges, qui exercent la plus forte pression sur l'environnement et ont une efficacité réduite en termes de transfert de revenus vers les exploitants agricoles et un moindre ciblage vers la création d'avantages environnementaux).
- Une augmentation permanente du taux de soutien (ESP en pourcentage) accompagnée d'une augmentation du soutien lié à la production/aux intrants va à l'encontre de la réforme des politiques (coûts supérieurs pour les contribuables et/ou les consommateurs (ESC en pourcentage) et aggravation des distorsions de la production et des échanges), avec une pression sur l'environnement et une efficacité réduite en termes de transfert de revenu vers les exploitants agricoles ou un moindre ciblage vers la création d'avantages environnementaux.
- Une augmentation permanente du taux de soutien (ESP en pourcentage) accompagnée d'une diminution du soutien lié à la production/aux intrants est ambiguë en termes de réforme (augmentation des coûts pour les contribuables, accroissement possible des coûts pour les consommateurs (ESC en pourcentage) selon le taux d'augmentation de l'ESP, et répercussions plus ou moins importantes sur la production et les échanges (suivant l'ampleur relative de la variation) et sur le revenu des exploitants agricoles et l'environnement (selon le type de mesure environnementale bénéficiant d'une part accrue de soutien).

Les moyennes nationales des indicateurs ci-dessus peuvent dans certains cas masquer de grandes disparités entre produits et entre régions. Dans certains pays, le prix de nombreux produits fait l'objet d'un soutien par le biais du SPM ou de paiements par tonne, tandis que dans d'autres, seuls quelques produits sont concernés. Par conséquent, il importe de compléter l'évaluation par une indication du nombre de produits pouvant bénéficier d'un soutien des prix et de la gamme des indicateurs applicables en fonction des produits. Les ministres des pays Membres de l'OCDE ayant décidé de démarrer la réforme en 1987, nous sommes fondés à suivre et à évaluer les progrès accomplis par rapport à la moyenne de la période 1986-1988. Le rapport annuel « suivi et évaluation » suit et évalue les évolutions des politiques pendant l'année étudiée, mais l'évaluation doit également porter sur la contribution des modifications apportées dans l'année aux politiques à l'évolution à long terme des principaux indicateurs, notamment du fait que les variations annuelles sont souvent minimes et que leurs effets se font souvent jour plus tard.