

Peter Knoepfel

**Les paiements directs à la lumière  
des sciences politiques: une poli-  
tique publique des plus fragiles**

Cahier de l'IDHEAP 190/2000

UER: Politiques publiques et environnement

## Les paiements directs à la lumière des sciences politiques: une politique publique des plus fragiles

Peter Knoepfel

UER: Politiques publiques et environnement

Cahier de l'IDHEAP no 190  
août 2000

*Cet article a été publié en allemand dans:*

Knoepfel, P. 1998. Direktzahlungen aus politologischer Sicht, in: Société suisse d'économie et de sociologie rurale (éds), *Ästhetik und Biodiversität*, Jahrestagung 1998 in Einsiedeln: Direktzahlungen an die Landwirtschaft im sich wandelnden Umfeld - Stand und Entwicklung. Zurich: IAW-ETHZ: 43-63.

© 2000 IDHEAP, Chavannes-près-Renens  
ISBN 2-940177-53-8

# Table des matieres

---

1.	Les détracteurs à l'affût	1
2.	Vulnérabilité politique du système des paiements directs	5
2.1	Domaines des évaluations systématiques	5
2.2	Radiographie des points faibles	7
3.	Nécessité d'adopter des stratégies de protection	15
4.	Mot d'ordre: une stratégie offensive	23
	Bibliographie	24

## Table des matières

---

# Les paiements directs à la lumière des sciences politiques: une politique publique des plus fragile

---

La présente analyse part du postulat que le système des paiements directs dans l'agriculture destinés à indemniser les prestations écologiques doit, au terme d'une phase de mise en place de cinq ans, évoluer dans un contexte politique pour le moins difficile. Les critiques formulées à son égard proviennent des milieux les plus divers (chapitre 1). Au regard de cette situation, il est indispensable de procéder à l'examen complet du système des paiements directs, à la lumière des principes de l'évaluation des politiques publiques. Nombre de questions se posent alors, mettant en exergue certaines lacunes de fond – objectives ou présumées – qui risquent de déclencher des attaques de tout ordre. Le concept de base est plus vulnérable qu'il n'y paraissait de prime abord (chapitre 2). La présente communication repose sur le principe, qui ne sera pas motivé ici, que les paiements directs dans l'agriculture destinés à indemniser les prestations écologiques particulières sont, aujourd'hui comme hier, indispensables aux écosystèmes ruraux de Suisse. Aussi des stratégies de protection sont-elles proposées en fin de document; elles s'inscrivent dans le droit fil de l'évaluation des politiques publiques et forment une stratégie offensive à prendre d'urgence en considération (chapitre 4).

## 1. Les détracteurs à l'affût

La politique agricole antérieure à la "petite révolution" de 1992, fondée sur le soutien des prix et la réglementation des importations, était, par comparaison, déjà une politique publique centralisée. Le rôle de l'administration fédérale, et en particulier celui de l'Office fédéral de l'agriculture, rattaché au Département fédéral de l'économie, ne se limitait pas à la programmation politique, mais étendait son influence à de larges pans de la mise en œuvre directe du système des subventions. Il en va de même pour la nouvelle politique puisque, si les cantons sont impliqués dans la répartition des paiements directs selon l'art. 31a (financement de base) ou l'art. 31b (contributions écologiques) de la Loi fédérale sur l'agriculture du 3 octobre 1951<sup>1</sup>, ils ne participent pas à leur financement. D'une

---

<sup>1</sup> Révision du 9. 10. 1992 (FF. 1993 I 1571). Cf. message concernant la nouvelle Loi sur l'agriculture du 26. 6. 1996. La loi est datée du 29 avril 1998.

## 1. Les détracteurs à l'affût

---

manière générale, de tels systèmes récoltent le plus grand appui lors de périodes fastes, pour être décriés du jour au lendemain lorsque le temps tourne à l'orage. Preuve en est le régime des offices régionaux de placement récemment instauré par la Confédération dans le cadre de sa politique de l'emploi. Les cantons ne veulent pas y laisser des plumes, leurs parlements et leurs édiles n'accordent aucun crédit et peuvent passer pour de généreux donateurs<sup>2</sup>. En période de conjoncture défavorable, ces politiques centralisées pâtissent du manque de soutien de la part des instances cantonales. Offert en pâture aux railleries, l'office fédéral est abandonné sous les jets de pierre, bien que l'administration fédérale n'ait qu'une influence insignifiante sur les structures cantonales de mise en œuvre. En revanche, les politiques centralisées sont plus "ouvertes" à un changement rapide, notamment en ce qui concerne l'élargissement ou la réduction de leurs prestations. La petite révolution de la politique agricole de 1992 illustre parfaitement ce propos.

Cette instabilité, la politique des paiements directs de la Confédération la traverse actuellement. Et si les signes ne se révèlent pas trompeurs, elle n'est pas au bout de ses peines. D'une part, certains politiciens avides, profitant de la précarité des finances fédérales, sont à l'affût du moindre faux pas pour affecter les fonds à d'autres postes. D'autre part, la Commission de gestion du Conseil national a également exprimé ses doutes quant à l'efficacité de la politique des paiements directs<sup>3</sup> qui, déjà en 1997, s'élevaient à plus de 700 mio. de francs.

---

<sup>2</sup> Cette situation ne prévaut pas en matière de paiements pour les surfaces de compensation écologique en vertu de la Loi fédérale sur la protection de la nature et du paysage (LPN) du 1<sup>er</sup> juillet 1966. En effet, ces prestations versés par la Confédération à des fins très similaires nécessitent un complément versé par les cantons. C'est pourquoi certains d'entre eux (comme le canton de Vaud) n'ont encore pratiquement jamais fait usage de cette possibilité.

<sup>3</sup> DELEGATION DES FINANCES DES CHAMBRES FEDERALES 1997.

## 1. Les détracteurs à l'affût

---

De plus, une commission parlementaire exigeait une évaluation systématique<sup>4</sup>. Il était rare, sous l'ancienne politique agricole, que de telles voix se fassent entendre. Elles témoignent du changement des contextes politique et démographique dans lesquels la politique agricole doit aujourd'hui faire ses preuves. La majorité écrasante (plus de 96%) de la population active non paysanne n'est plus disposée à soutenir la création de valeur insignifiante induite par l'agriculture (soit 1,8% du produit intérieur brut) ni à payer pour ses prestations écologiques particulières alors qu'elle doit elle-même faire face à des perspectives économiques pour le moins moroses. Le rejet par le peuple de la décision sur l'économie laitière (29.9.1986<sup>5</sup>) a marqué le début de l'érosion de la politique agricole, érosion qui s'est vraisemblablement étendue jusqu'à aujourd'hui. Le seul géant qui, fort du soutien du club agricole tout-puissant du Parlement, apportait automatiquement son eau au moulin des "revendications en matière de prix" émanant de Brugg vacille désormais sur ses fondations politiques. Ce n'est que par la promesse d'une écologisation importante qu'il a pu sauver la face en 1992, promesse entre-temps qualifiée notamment de "peu convaincante" et de "peu crédible"<sup>6</sup> par les milieux agricoles eux-mêmes. De leur côté, les alliés alors les plus fervents de l'écologisation menacent de reprendre leurs billes; témoin les organisations de protection de l'environnement, d'où s'élèvent de plus en plus de critiques quant à l'efficacité écologique de la production intégrée<sup>7</sup>. Il est malaisé d'estimer dans quelle mesure les producteurs écologiques établis s'opposeront à la nouvelle politique parce qu'ils redoutent la saturation des marchés écologiques. De plus, il est difficile également de prévoir s'ils émettront à nouveau des doutes sur la politique économique extérieure vu que, grâce au soutien de l'Etat,

---

<sup>4</sup> DEPARTEMENT FEDERAL DE L'ECONOMIE 1998, (rapport de la commission Langenberger sur la protection des animaux); cf. aussi le communiqué de presse des services d'information de l'Administration fédérale sur la "nouvelle orientation de la protection des animaux" de l'Office vétérinaire fédéral du mois d'octobre 1997, ainsi que la réponse du Conseil fédéral à l'interpellation de R. Baumann sur le sujet des paiements directs et de la protection des animaux du 12 novembre 1997; cf. également l'article paru dans la NZZ du 17.2.1997 (no 37), p. 13, intitulé "Combats de coqs autour de l'Ordonnance sur la protection des animaux".

<sup>5</sup> Cf. Année politique suisse / Schweizerische Politik 1986, S. 102.

<sup>6</sup> Cf. article du paysan bio Hunkeler, président des "IP-Bauern", 1998.

<sup>7</sup> Cf. A. WITTEW, 1998a, 1998b.

## 1. Les détracteurs à l'affût

---

leurs produits atteignent un niveau de qualité qui jette de plus en plus le discrédit sur les importations, en particulier celles provenant des pays en développement.

Si les motifs des détracteurs des paiements directs écologiques sont pour le moins hétérogènes, les adversaires potentiels desdits paiements proviennent eux aussi de camps très disparates. L'établissement d'une stratégie de protection en est d'autant plus complexe et ne peut voir le jour que moyennant une volonté affirmée de se livrer à l'autocritique.

## 2. Vulnérabilité politique du système des paiements directs

### 2.1 *Domaines des évaluations systématiques*

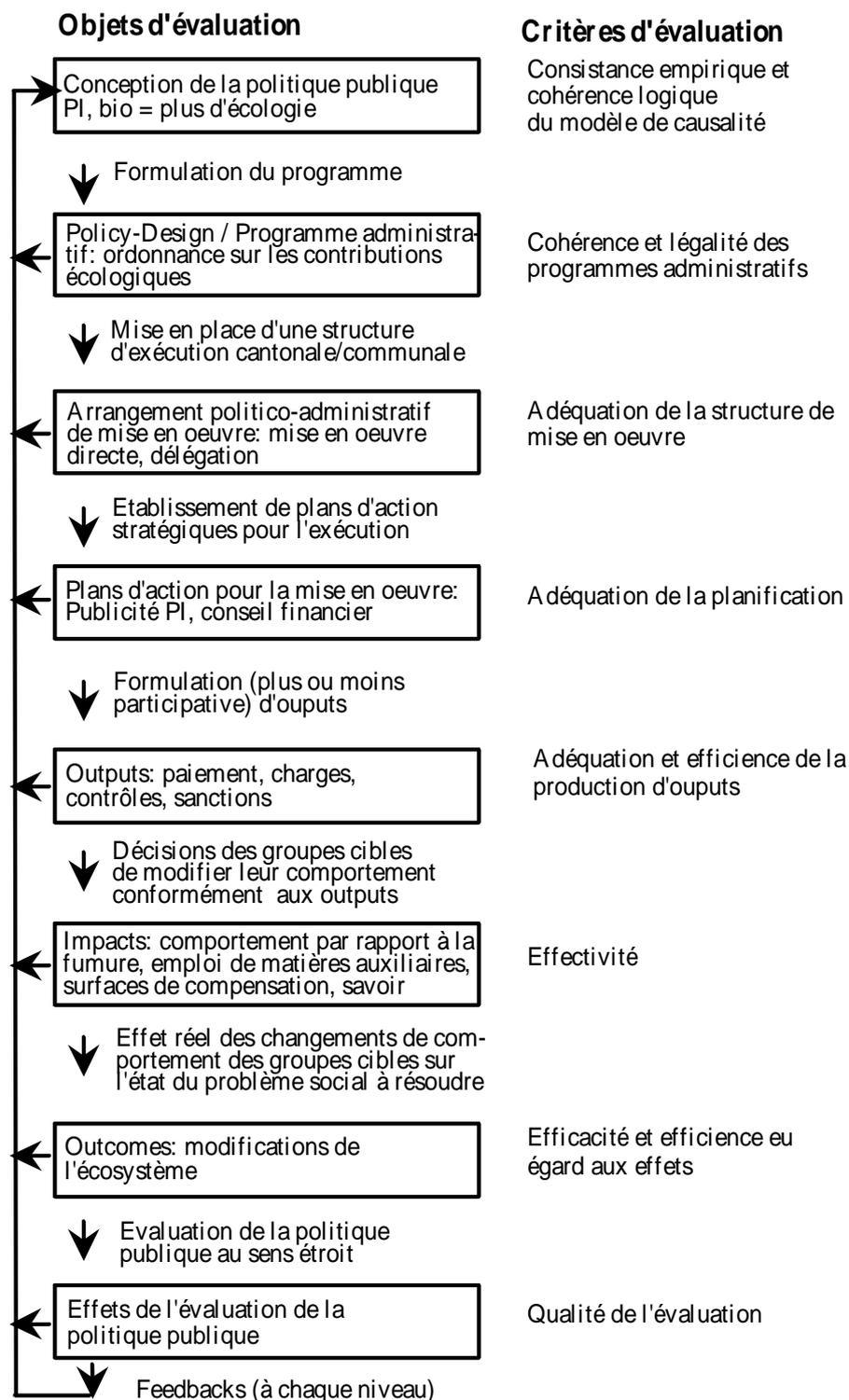
Le graphique 1 présente les différents domaines concernés par l'évaluation systématique de la politique des paiements directs. Ces domaines vont de l'examen des postulats de base de cette politique ("hypothèses causales") – qui trouvent leur expression dans une conception formulée en toute hâte en 1992 – à une planification financière probablement compliquée ("plans d'action") et à des prestations déficitaires de la politique publique sur le front de la mise en œuvre ou à l'impact insignifiant en termes de modification du comportement des agriculteurs concernés, en passant par les absurdités du policy-design (Ordonnance sur les contributions écologiques) et par l'inadéquation des structures administratives de par leur caractère incontrôlable sur le plan de la politique cantonale d'attribution et de surveillance. L'évaluation d'une politique publique s'attarde également sur la question-clé sur le plan de la méthodologie – et donc souvent placée au centre de la réflexion politique – qui consiste à savoir dans quelle mesure cette politique "a changé le monde". Il faut se demander si l'écologisation souhaitée s'est manifestée dans le maintien et l'amélioration de la qualité écologique des surfaces agricoles. Il convient également de se poser la question de savoir dans quelle mesure les succès annoncés par l'administration ou les autres observateurs doivent être considérés comme valables ou comme n'étant que des évaluations de complaisance.

**Graphique 1: Objets d'évaluation de la politique des paiements directs pour les prestations écologiques dans l'agriculture<sup>8</sup>**

---

<sup>8</sup> Selon KNOEPFEL, BUSSMANN, 1997, p. 66.

## 2. Vulnérabilité politique du système des paiements directs



### 2.2 Radiographie des points faibles

A ce jour, les résultats découlant d'évaluations scientifiques systématiques de la politique des paiements directs de la Confédération font cruellement défaut. Pourtant, aussi bien l'Office fédéral de l'agriculture<sup>9</sup> que divers instituts rattachés aux écoles polytechniques fédérales<sup>10</sup> ainsi que l'Institut de recherche de l'agriculture biologique<sup>11</sup> s'efforcent de combler cette lacune. On ne saurait donc considérer les points faibles potentiels énumérés ci-dessous comme des constatations véritablement empiriques. Dans leur acception stricte, ils ne représentent que des hypothèses applicables aux évaluations futures, hypothèses auxquelles l'auteur accorde un certain crédit, eu égard aux observations menées depuis des années. Lorsque l'on suit le policy-cycle représenté par le graphique 1 en partant des effets de l'évaluation de la politique publique pour arriver à la conception de celle-ci, il est possible de formuler certaines conjectures:

- *Evaluation:* Ainsi que nous l'avons déjà indiqué, des effets d'une véritable évaluation de la politique agricole n'existent pas pour l'instant. Même les comptes rendus qui contiennent notamment des chiffres sur les paiements directs à proprement parler, sur les exploitations participant aux programmes PI ou biologique, ou encore sur les surfaces agricoles expressément désignées comme surfaces de compensation écologiques<sup>12</sup>, ne sont pas à la hauteur des exigences d'une évaluation. On ne peut toutefois s'empêcher de penser que ces données limitées à des outputs, selon leurs acteurs, devraient suffire à prouver l'efficacité du système des paiements directs. En réalité,

---

<sup>9</sup> Selon renseignement de l'OFAG du 27 mars 1998 (U. Gantner), il existe apparemment déjà une étude préliminaire.

<sup>10</sup> Cf. CLEMENT-ARNOLD ET AL. 1998, travail de diplôme à l'IDHEAP; WIDMER, BRIAND 1997; BRIAND 1998 ainsi que BUSSY 1995.

<sup>11</sup> Projet Freyer, Reischer, Hartnagel et al. qui a été mené entre 1996 et 1998 auprès du Forschungsinstitut für biologischen Landbau - FiBL sur le sujet "Nachhaltige Landnutzung im Rafzerfeld (ZH) et Küttigen (AG)", dans le cadre des projets prioritaires "environnement" du FNRS.

<sup>12</sup> Cf. rapports de l'OFAG 1994 ss.

## 2. Vulnérabilité politique du système des paiements directs

---

une telle équation serait fautive; elle tire son origine de l'enseignement (erroné) de la Nouvelle Gestion Publique (New Public Management), selon laquelle les données sur les outputs sont à même de fournir des indications sur l'efficacité d'une politique publique<sup>13</sup>. Interpréter ainsi le matériel disponible pourrait se révéler de mauvais augure et il convient de rejeter fermement toute analyse de l'efficacité d'une politique publique qui se fonderait sur de tels postulats.

- D'un point de vue politique, force est de constater l'incapacité dans laquelle nous nous trouvons aujourd'hui de documenter les changements intervenus dans les écosystèmes concernés et qui pourraient, le cas échéant, être considérés comme la conséquence directe de l'introduction des paiements directs (*outcomes de la politique publique*). S'il faut déplorer une telle situation, c'est parce que les comparaisons avant/après qui permettraient d'émettre des avis fiables<sup>14</sup> n'ont pu être amorcées, les données nécessaires datant de l'époque de l'ancienne politique agricole faisant défaut à l'exception de quelques exploitations pilotes<sup>15</sup>. Lors du changement précipité de système, personne n'a hélas pensé à ces informations, omission d'autant plus lourde de conséquences que toute évaluation des politiques publiques digne de ce nom dépend de telles informations. Quant aux données de substitution, c'est-à-dire émanant d'autres méthodes d'observation<sup>16</sup>, elles ne se réfèrent pas toujours à des paramètres applicables au système des paiements directs.

---

<sup>13</sup> KNOEPFEL, VARONE 1999.

<sup>14</sup> La comparaison synchronique entre surfaces comparables avec ou sans paiements directs pose davantage de problèmes. En effet, il est rare que les conditions *ceteris paribus* soient données en raison de la spécificité des écosystèmes concernés.

<sup>15</sup> Pour la Suisse romande: GARNIER, MAGNOLLY 1992 et BRIAND 1998.

<sup>16</sup> Par exemple, données provenant de cartographies de la végétation dressées dans les années quatre-vingt pour les inventaires fédéraux spécifiques

## 2. Vulnérabilité politique du système des paiements directs

---

- Nous ne disposons pas non plus d'informations systématiques complètes sur les impacts. Ces données devraient indiquer dans quelle mesure les acteurs de la production intégrée ont modifié leur comportement en termes d'écologie après avoir touché des prestations, c'est-à-dire prouver sans équivoque que l'utilisation d'engrais et de produits de traitement des plantes a réellement diminué<sup>17</sup>, que les prescriptions relatives aux surfaces de compensation écologique ont été respectées ou que les recommandations en matière d'assolement ont été traduites dans les faits. De telles preuves ne peuvent être fournies de manière systématique que si les cantons établissent des statistiques incluant notamment les résultats de contrôles effectués et les sanctions appliquées. Par ailleurs, il conviendrait de s'enquérir périodiquement auprès des responsables d'exploitation des changements intervenus au niveau de l'opinion et du savoir<sup>18</sup>. Une fois encore, de tels panels n'existent que de manière lacunaire: les agriculteurs interrogés dans le cadre d'études antérieures n'étaient, pour des raisons de protection des données, pas sélectionnés sur des bases complètes<sup>19</sup>. Seules des études précises et exhaustives permettraient de vérifier le bien-fondé du reproche formulé par divers milieux selon lequel très peu de prestations écologiques supplémentaires auraient été fournies, dans le domaine de la PI en particulier, et qu'on aurait assisté à un échange d'étiquettes pur et simple.
- En ce qui concerne les *outputs*, tout porte à croire que la rigueur formelle des versements et de la communication des charges qui y sont liées s'accompagne de contrôles relativement faibles, dont l'impartialité ne serait pas au-dessus de tout soupçon. Bien qu'ici également, les données sur les

---

<sup>17</sup> Ces données n'existent que dans les statistiques dressées à l'échelle suisse. Cf. OFS, OFEFP 1998, p. 203 ss.

<sup>18</sup> Briand 1998.

<sup>19</sup> A l'exemple de l'étude KNOEPFEL et al. sur les cantons de Berne, de Lucerne et d'Appenzell Rhodes-Extérieures, publié dans KNOEPFEL, ZIMMERMANN 1987.

## 2. Vulnérabilité politique du système des paiements directs

---

paiements n'aient pas été systématiquement recueillies, on peut supposer que les abus n'ont que rarement fait l'objet de sanctions.

- Il ressort des premières études sur les *arrangements politico-administratifs* que les cantons (peu enclins à assumer de nouvelles fonctions exécutives) ont organisé la mise en œuvre des paiements directs de manière très disparate. Ainsi, outre le régime étatique, on est en présence d'une multitude de régimes d'application corporatistes octroyant un droit d'autogestion très étendu<sup>20</sup> aux agriculteurs et à leurs organisations professionnelles. Ces arrangements politico-administratifs sont communément qualifiés de très objectifs; les observateurs extérieurs, cependant, y voient des sortes de "libres-services", à l'instar des autres régimes d'auto-contrôle<sup>21</sup>. L'exercice de contrôles ponctuels par l'administration fédérale dans le cadre des paiements directs ne pallie pas l'absence de supervision directe par des autorités publiques au niveau des cantons. Les régimes d'auto-contrôle tels qu'ils prévalent dans les corporations sont vus d'un œil très méfiant, surtout lorsqu'ils sont habilités à allouer des fonds publics.
- La stipulation du programme selon laquelle la part des paiements directs versés en vertu de l'art. 31b doit être du même ordre de grandeur que celle prévue à l'art. 31a<sup>22</sup> jusqu'à la fin du siècle n'a pour ainsi dire pas contribué à la mise en place de *plans d'action* maniables en vue de l'augmentation souhaitée des contributions écologiques. Quoi qu'il en soit, nombreux sont les observateurs qui sont d'avis que l'administration fédérale a été dépassée par les événements survenus au cours des années fastes de 1995 et 1996.

---

<sup>20</sup> Cf. BUSSY 1995 (ZG, NW und NE), WIDMER, BRIAND 1997 (LU, FR, BL, AG, VD, GE) ou CLEMENT ET AL. 1998 (VD), Union saintgalloise des paysans 1998, p. 42ss. (SG).

<sup>21</sup> Cf. Knoepfel 1998.

<sup>22</sup> Ce but a pratiquement été atteint en 1997 (31a: env. 800 mio; 31b: env. 700 moi. de francs).

## 2. Vulnérabilité politique du système des paiements directs

---

Cette image d'instabilité n'incite aucunement les agriculteurs concernés ni les responsables politiques en matière de finances à faire preuve de prévisibilité et de crédibilité budgétaire.

- En dépit des améliorations tant formelles<sup>23</sup> qu'informelles<sup>24</sup> apportées à l'Ordonnance sur les contributions écologiques, nombre de questions demeurent ouvertes. De plus, la rapidité d'élaboration du processus de programmation est loin d'avoir permis de formuler de manière suffisamment claire les prétentions liées aux différents domaines de la production intégrée. Aujourd'hui encore, on reproche à l'ordonnance le flou de ses termes, la modestie de ses exigences, de même que les possibilités qu'elle offre de contourner les dispositions (en particulier en matière de surfaces de compensation écologique), sans oublier son manque de corrélation avec le droit de l'environnement en général et de la protection des eaux en particulier. Une lecture approfondie du *programme administratif* topique confirme en partie les lacunes précitées. Pour sa part, l'Office fédéral de l'agriculture se rend compte de la nécessité de prendre des mesures<sup>25</sup>. A nos yeux, le plus grave réside dans le flou des délimitations entre les exigences liées à la protection des eaux<sup>26</sup> – que les entreprises doivent respecter (au titre de la prévention des sinistres) indépendamment des contributions écologiques (art. 31b) – et les prestations écologiques complémentaires en vertu desquelles l'Etat paie des indemnités. A l'inverse, la révision de l'art. 7 al. 2 de la Loi sur la protection de la nature et du paysage du 1er mai 1996 a permis de résoudre les problèmes de coordination qui existaient à l'origine entre l'Ordonnance sur

---

<sup>23</sup> Dans les années 1994 et 1995. La nouvelle ordonnance sur les paiements directs pour des prestations écologiques date du 24 janvier 1996 (RS 910.132).

<sup>24</sup> Efforts d'harmonisation horizontale entre les cantons

<sup>25</sup> Dans le sens de la mise en œuvre de la nouvelle loi sur l'agriculture du 29 avril 1998 (cf. Message du Conseil fédéral du 26 juin 1996).

<sup>26</sup> Formulées dans l'Ordonnance sur les substances du 9 juin 1986 (RS 814.013), annexe 4.5

## 2. Vulnérabilité politique du système des paiements directs

---

les contributions écologiques et les contributions pour les surfaces de compensation écologique. Au bout du compte, lorsque les programmes de la Confédération laissent aux cantons la latitude d'interpréter les questions de fond, la Suisse fédéraliste affiche des différences de mise en œuvre marquées<sup>27</sup> même dans le cas de politiques relativement centralisées. Aussi les paiements directs écologiques font-ils l'objet de mises en œuvre très disparates, susceptibles de prêter le flanc aux critiques.

- En 1992, la politique écologique était la bouée de sauvetage d'une politique agricole menacée, à tel point que tout ce qui revêtait une connotation écologique était bon à prendre. A l'époque, tant le monde de la recherche que les milieux politiques estimaient que la production intégrée et l'agriculture biologique allaient forcément contribuer à la préservation de l'équilibre écologique. Vint s'ajouter la conviction qu'une politique agricole réorientée sur l'écologie permettrait d'être à la hauteur de ces nouveaux enjeux. En réalité, les deux *hypothèses de causalité* ne reposaient – et ne reposent encore – que sur des preuves empiriques lacunaires. Même les chercheurs des stations de recherches agronomiques disposent de trop peu de connaissances sur le cycle des nitrates pour pouvoir donner des indications claires quant au rapport existant entre le lisier d'hiver et la protection des eaux, entre la préservation de la diversité des espèces et les surfaces de compensation écologique ou encore entre la biodiversité et l'agriculture biologique<sup>28</sup>. Certes, plusieurs éléments témoignent d'un lien entre les efforts déployés pour passer de la culture intensive à une culture plus extensive –, efforts encouragés par ailleurs aussi par l'Union européenne via une multitude de mesures<sup>29</sup> – et la préservation ou l'amélioration de la diversité biologique. Il n'empêche que de

---

<sup>27</sup> Knoepfel et al. 1998.

<sup>28</sup> Cf. BRAUN ET AL. 1998 ou WITTEW 1998b.

<sup>29</sup> Selon H. SCHLAGHECK (1998), l'Union européenne a édité, à ce jour, quelque 2200 mesures qui profitent des paiements directs écologiques (selon 127 programmes différents).

## 2. Vulnérabilité politique du système des paiements directs

---

l'avis de nombreux scientifiques, les preuves concluantes sur le plan empirique font toujours défaut.

L'hypothèse causale issue de la conception de la politique publique et selon laquelle remanier la politique agricole permettrait d'atteindre l'objectif d'amélioration écologique est encore moins plausible. En effet, cette hypothèse sous-entend que l'état des écosystèmes ruraux dépend essentiellement du type d'exploitation pratiqué par les agriculteurs et non des autres acteurs économiques, qui, s'ils portent atteinte à l'environnement, n'en sont pas moins soutenus dans une même mesure par les politiques publiques. Bien plus que la première, cette seconde hypothèse entrave la nouvelle politique agricole puisqu'elle promet des écosystèmes ruraux "intactes", sans penser que l'ouvrage acharné – et sans cesse remis sur le métier – des agriculteurs en PI et des agriculteurs biologiques peut être mis à mal par les effets périphériques et les atteintes à l'environnement des politiques en matière de tourisme, de transport, d'aménagement du territoire ou de protection des eaux. La propagation de nitrates par la pollution atmosphérique, la baisse du niveau des nappes phréatiques due à la construction autorisée de centrales hydrauliques sur les cours d'eau, etc. peuvent autant compromettre les écosystèmes que les efforts des agriculteurs peuvent les améliorer.

La politique des paiements directs repose également sur une hypothèse d'intervention qui, si elle est de plus en plus à la mode, n'a toutefois passé que partiellement le cap de la plausibilité empirique, du moins dans le cadre de la politique environnementale. Cette hypothèse part du postulat que les systèmes d'incitation financière sont efficaces en tant qu'instruments de mise en œuvre des objectifs d'ordre écologique. Aujourd'hui, "on" y croit de la gauche à la droite. Il n'y a là rien de nouveau en matière de politique agricole, ces systèmes ayant déjà fait leurs "preuves" sous l'ancien régime. En réalité, la différence entre l'ancienne politique et la nouvelle réside dans ce que le suc-

## 2. Vulnérabilité politique du système des paiements directs

---

cès de la politique des paiements directs ne doit pas être uniquement mesuré à l'aune du revenu agricole, mais aussi à la qualité écologique des surfaces économiques utiles que les subventions doivent garantir. Lorsque les paramètres fiables nécessaires pour mesurer la dimension des outcomes font défaut et que la dimension des impacts eux-mêmes ne peut guère être répertoriée de façon systématique, cette hypothèse reste empirique.

La politique des contributions écologiques est fragile, quoi qu'en disent ceux qui, de par leur expérience, s'inscrivent en faux contre les hypothèses mettant en évidence ses points faibles. Il est vrai qu'une telle radiographie diagnostique ne peut que mettre au jour les failles d'une politique publique. En revanche, toutes les politiques publiques ne se trouvent pas dans une situation aussi délicate que celle des paiements directs. Aussi objectifs soient-ils du point de vue des sciences politiques, les défauts deviennent de véritables bombes en puissance lorsque les politiques concernées traversent une phase de politisation aiguë, phase dans laquelle les paiements directs se trouvent précisément<sup>30</sup>.

---

<sup>30</sup> La révision totale de la Loi sur l'agriculture passa la rampe sans grand problème lors de la votation finale du 29 avril. Toutefois, les prochains débats en relation avec l'initiative des petits paysans sont imminents, au cours desquels seront également demandées des modifications du système des paiements directs.

### 3. Nécessité d'adopter des stratégies de protection

Quelle que soit la stratégie de adoptée pour défendre la politique des paiements directs, elle se verra entravée par les caractéristiques de celle-ci, c'est-à-dire une politique fédérale centralisée à outrance et dans le cadre de laquelle les cantons n'ont que peu ou prou de risques politiques à assumer. La thérapie appropriée, qui consisterait à impliquer les cantons par l'introduction de prestations complémentaires obligatoires et, partant, entraînerait une régionalisation de la politique des contributions directes, n'est guère recommandée en tant que conception nationale eu égard aux résultats mitigés de l'application de la législation sur la protection de la nature et du paysage. Aussi, la responsabilité première des stratégies de protection demeurera du ressort de la Confédération – et en particulier de l'Office fédéral de l'agriculture et des acteurs de la politique fédérale en faveur de l'environnement<sup>31</sup> –, en dépit de l'implication formelle accrue des cantons. Ceux-ci pallieront volontiers le déficit de mise en œuvre dont souffre la politique de protection des eaux dans l'agriculture par l'allocation des fonds de la Confédération pour la PI. Mais si cette politique d'allocation devait donner prise à la critique, les cantons s'en défausseraient pour la redonner à Berne. Il ne faut en effet guère compter sur un soutien quelconque de la part des cantons en cas de crise. Paradoxalement, on ne pourrait miser sur un tel appui que si les gouvernements cantonaux pouvaient assimiler l'utilisation des fonds de la Confédération à un instrument de renforcement de leur base électorale<sup>32</sup>, chose plutôt improbable, l'électorat paysan n'ayant plus autant d'impact qu'auparavant face à l'électorat hostile à l'agriculture provenant du secondaire et, surtout, du tertiaire. Par ailleurs, l'utilisation proactive des fonds fédéraux en faveur de ces groupements électoraux ne parviendrait (provisoirement) pas à prouver les prestations fournies en échange des contributions écologiques. Aussi la pérennité des paiements directs écologiques repose-t-elle essentiellement sur les épaules de l'Office fédéral de l'agriculture.

---

<sup>31</sup> Notamment l'Office fédéral de l'environnement, des forêts et du paysage (OFEFP) et l'Office fédéral de l'aménagement du territoire (OFAT)

<sup>32</sup> KNOEPFEL ET AL. 1998, p. 36ss.

### 3. Nécessité d'adopter des stratégies de protection

---

Les points énumérés ci-dessous ne prétendent pas à l'exhaustivité et ne sauraient apporter empiriquement la preuve de leur exactitude. En réalité, leur validité dépend des hypothèses précédemment formulées en ce qui concerne les points faibles des différents domaines du policy-cycle. Dans la foulée, nous nous permettons ici d'exposer quelques éléments de réflexion d'ordre général.

- Dans le domaine des *outcomes*, il serait indiqué de mettre en place un système de monitoring actif qui produise ses effets au sein du public. Il est encore temps d'agir car, à l'instar des autres politiques publiques, les policy-outcomes ne peuvent être évalués qu'après quelques années de mise en œuvre<sup>33</sup>. Les outcomes reposent également sur la société et doivent donc être appliqués lorsque la politique publique a l'intention d'aller "à la rencontre de" la société. Le promeneur citoyen sera plus sensible à l'effet "champ de fleurs" et à des symboles tels que les lacs, les lisières de forêts ou les marais qu'à des données sur la teneur des sols en phosphore. Il importe que tout outcome-monitoring tienne compte de cette réalité ; lorsqu'il place ces indicateurs – d'ailleurs valables pour la biodiversité – au premier plan, il ne jette pas de la poudre aux yeux. Si l'on veut surmonter les difficultés inhérentes aux comparaisons avant/après, il convient de passer au peigne fin tous les inventaires systématiques dressés par la protection de la nature et du paysage ou par l'ancienne politique agricole afin d'y trouver les indicateurs écologiques susceptibles de contribuer, du moins dans une certaine mesure, à établir des comparaisons.
- Un outcome-monitoring doit s'accompagner d'un *impact-monitoring*. A l'image des "laboratoires à nitrates" des années quatre-vingt<sup>34</sup>, la population non paysanne devrait être clairement informée des changements que subit actuellement l'agriculture. En effet, l'accès public à des fermes triées sur le vo-

---

<sup>33</sup> En règle générale environ cinq ans.

<sup>34</sup> Cf. KNOEPFEL, ZIMMERMANN 1987, p. 87ss.

### 3. Nécessité d'adopter des stratégies de protection

---

let<sup>35</sup> se prête fort bien à un impact-monitoring à l'échelle 1:1. Les enquêtes menées directement auprès des agriculteurs et les dialogues organisés entre exploitants mettent au jour les changements dont s'accompagnent les paiements directs en termes de savoir et de méthodes de travail. Il est également indiqué de procéder à des comparaisons afin de faire ressortir les modifications intervenues dans le savoir, l'opinion et le comportement des groupes cibles de la politique publique ainsi que les obstacles rencontrés lors du passage de l'ancien au nouveau régime, sans craindre d'aborder le problème des "moutons noirs", phénomène inévitable quelle que soit la branche en question.

- Par définition, les *outcomes* et les impacts des politiques publiques découlent en droite ligne des réglementations étatiques. Les *outputs*, quant à eux, sont des produits finaux créés sous l'entière responsabilité de l'Etat. Indépendamment du régime de mise en œuvre concret, les carences observées dans ce domaine (que nous soupçonnons en raison de la faible densité et de la neutralité contestée des contrôles) ne mettent pas en lumière les dysfonctionnements des agriculteurs, mais bien le comportement déplacé des autorités chargées de l'agriculture. C'est également parce qu'ils sont très manifestes que les déficits d'outputs sont le talon d'Achille de toute politique publique, déficits inhérents aux interfaces entre la législation démocratique et les groupes cibles à piloter. Il est notoire que de tels dysfonctionnements ne sont pas uniquement imputables à l'inadéquation des programmes législatifs et des arrangements politico-administratifs, mais aussi aux oppositions qui s'élèvent parmi les rangs des groupes cibles. Ces réticences peuvent être alimentées par le manque d'intérêt des bénéficiaires finaux qui, dans le cas des paiements directs, sont notamment les sections locales d'organisations

---

<sup>35</sup> A l'instar de l'accès Internet aux deux exploitations biologiques que Coop Suisse photographie en permanence (cf. <http://naturaplan.coop.ch/>).

### 3. Nécessité d'adopter des stratégies de protection

---

de protection de l'environnement, les promeneurs, les associations touristiques<sup>36</sup>. Conjugée à un désintérêt du public, l'opposition paysanne risque facilement d'inciter les autorités de mise en œuvre à renoncer à intervenir. A court terme, ces arrangements de non-intervention entre les autorités, l'organisme de mise en œuvre<sup>37</sup> et certains agriculteurs peuvent contribuer à soulager les problèmes liés à la transition<sup>38</sup>. L'expérience nous montre que pour les politiques publiques en question, ces arrangements représentent justement un facteur de risque élevé, susceptible de virer à l'opposition et à l'attaque contre leur crédibilité en cas de flambée soudaine de l'opinion publique. Ces seules raisons justifient déjà la nécessité de mettre en place une stratégie destinée à renforcer les contrôles et les sanctions exemplaires. Gardons-nous bien de limiter l'output-monitoring à un monitoring des versements octroyés: la fréquence des contrôles, leur étendue et leurs résultats devraient faire l'objet de communications et de discussions publiques, sans oublier le monitoring des sanctions. Il est parfaitement légitime que le public aussi bien local ou national que non paysan s'intéresse à l'affectation de ses impôts.

- Le *programme administratif* national supporterait également quelques retouches. D'abord, dans le cadre des principes stratégiques prévalant pour Agriculture 2002, et en tant que cœur opérationnel, l'Ordonnance sur les contributions écologiques devrait prévoir, à la lumière des cinq ans d'expérience sur le plan de la mise en œuvre, des exigences plus strictes, plus faciles à contrôler et formulées plus clairement en matière de production intégrée, de surfaces de compensation écologique, de connaissances exigées de la part des exploitants inscrits ou de lisier d'hiver. Ensuite, il importe d'éclaircir, en

---

<sup>36</sup> Pour expliquer les facteurs des dysfonctionnements de mise en œuvre, cf. KNOEPFEL ET AL. 1997.

<sup>37</sup> En cas de mise en œuvre non étatique

<sup>38</sup> KNOEPFEL ET AL. 1997; KNOEPFEL 1998.

### 3. Nécessité d'adopter des stratégies de protection

---

termes juridiques, les liens existant entre l'ordonnance et les nombreuses fiches réglementaires spécifiques à chaque culture ou à chaque région (linguistique). Enfin, il convient de résoudre une fois pour toutes le problème pour le moins épineux de l'harmonisation des paiements directs écologiques et de la protection des eaux (y compris les délais transitoires). Il est inadmissible que les cantons mettent en veilleuse – voire suppriment – la mise en œuvre (obligatoire) de la protection des eaux rurales en prétextant l'existence du programme des paiements directs financé par la Confédération. Si, par des contrats de prise en charge d'engrais, un agriculteur s'assure un bilan de fumure équilibré conforme à la PI en dépit d'un effectif de bétail trop important, il ne saurait être considéré comme bénéficiaire PI que si lesdits contrats correspondent en tout point aux exigences de la Loi sur la protection des eaux. Ce qui importe, en l'occurrence, c'est qu'aucune nuisance supplémentaire ne touche les eaux des surfaces d'épandage contractuelles. La révision de l'Ordonnance sur les contributions écologiques doit, en outre, élever les exigences minimales en matière non seulement de fréquence et d'étendue des contrôles, mais aussi de sanctions et de *monitoring* périodique.

- Dans le domaine de la nouvelle politique agricole, nous présumons que la politique des contributions écologiques liées à l'agriculture doit résoudre le problème collectif de la perte de biodiversité du monde rural. En outre, nous supposons qu'une telle perte est effective lorsque de vastes régions rurales ne sont plus exploitables pour des motifs de coût. Si nous voulons préserver, voire améliorer la biodiversité – peut-être insignifiante à court terme pour la production alimentaire, mais de la plus haute importance pour la société –, il est impératif de prendre un engagement de protection du paysage allant au-delà de l'activité agricole traditionnelle. Seulement, la majorité de la population non paysanne ne peut exiger des agriculteurs qu'ils prennent cet engagement que si elle leur offre une contrepartie. La politique des paie-

### 3. Nécessité d'adopter des stratégies de protection

---

ments directs écologiques part du principe que la production intégrée et l'agriculture biologique doivent être considérées comme des engagements en faveur de la protection de la nature et du paysage en raison des coûts supplémentaires que de tels modes d'exploitation entraînent et de la plus-value qu'ils apportent à la biodiversité.

Quoique bien acceptée par la société, cette hypothèse repose encore sur des fondements empiriques fragiles. C'est pourquoi toute stratégie de défense des politiques de contributions écologiques doit viser à renforcer la plausibilité empirique de cette hypothèse causale. A cet égard, les autres politiques publiques sont riches d'enseignements puisqu'aucune d'entre elles n'est à l'abri d'une remise en question de son hypothèse de causalité. Donner un sens par la nouveauté du savoir dans le cadre de processus d'apprentissage collectifs, tant sur le terrain qu'en laboratoire, est devenu la tâche première des politiques publiques<sup>39</sup> en des temps où la science et la société sont de plus en plus en proie aux incertitudes. Le sens en tant que consensus cognitif et politiquement valorisant peut fondre comme neige au soleil. C'est pourquoi la fragile architecture des paiements directs écologiques doit puiser son sens non seulement au sein de la communauté paysanne, mais également – et surtout – à l'extérieur de cette communauté qui rétrécit comme peau de chagrin: les politiques publiques trouvent leur sens dans leur capacité de résoudre les problèmes, dont l'évaluation ne se fait pas par les seuls groupes cibles de la politique publique, mais également par les groupes bénéficiaires.

Cette stratégie doit pouvoir s'appuyer sur un outcome-monitoring systématique dont les résultats soient amenés sans fard au cœur d'un débat public incluant les détracteurs potentiels de la politique des paiements directs. Il

---

<sup>39</sup> KNOEPFEL, P., KISSLING-NÄF, I., MAREK, D., en collaboration avec BUSSY, C. ET GENTILE, P. 1997.

### 3. Nécessité d'adopter des stratégies de protection

---

faudrait aussi, au lieu de se lamenter sur le faible soutien de la part de l'opinion publique, mettre le doigt sur les prestations d'utilité sociétale qu'apporte la nouvelle politique agricole, tandis que le système de référence devrait faire davantage appel aux valeurs positives non paysannes propres à la population urbaine. Le temps du cloisonnement des politiques publiques est révolu, que ce soit pour l'agriculture, la sylviculture, la protection de la nature ou pour la politique des transports.

Dans la perspective de l'examen de la seconde hypothèse causale (souvent implicite), selon laquelle une agriculture soutenue par des contributions écologiques sur le front de la biodiversité n'est pas vaine malgré les influences négatives exercées par d'autres politiques publiques, la politique agricole peut se rattacher à d'anciennes stratégies éprouvées. En effet, n'était-ce pas l'agriculture qui soutenait en première ligne la Loi sur l'aménagement du territoire contre l'extension des surfaces bâties? N'était-ce pas elle qui s'est battue pour une politique de protection de l'air contre l'augmentation des émissions d'azote due à la circulation routière? N'était-ce pas elle, enfin, qui a lutté en faveur d'un assainissement de l'industrie, contre l'introduction de produits chimiques dans l'environnement, nuisibles aux écosystèmes? La garantie des contributions écologiques passe par la soumission des politiques publiques portant atteinte à l'environnement rural à un outcome-monitoring écologique au moment de leur introduction. C'est la seule manière de réfuter la thèse selon laquelle les contributions écologiques n'ont "rien" changé, du fait que les améliorations apportées à la biodiversité par le biais de l'agriculture peuvent être mises à mal par des influences externes<sup>40</sup>. Les

---

<sup>40</sup> C'est dans ce sens que s'inscrit notamment le projet "Observation de la politique de la protection de la nature, un instrument de guidage pour une politique durable", qui est réalisé depuis 1997 par l'IDHEAP sur mandat du programme prioritaire "Environnement" (cf. BÄTTIG, KNOEPFEL, PETER, TEUSCHER 1999).

### 3. Nécessité d'adopter des stratégies de protection

---

candidats à un tel *monitoring* sont les politiques du tourisme, des transports, de l'aménagement du territoire ou de l'aménagement des cours d'eau.

## 4. Mot d'ordre: une stratégie offensive

La garantie préconisée doit revêtir la forme d'une stratégie offensive. Outre la distance critique qu'elle doit mettre entre elle et ses grandes sœurs politiques dans le domaine de l'infrastructure, la politique agricole se doit d'entamer un débat constructif hors de son rayon d'action actuel avec les tenants d'une politique durable en matière de biodiversité. L'efficacité écologique de la politique des contributions, que les prestations et les évaluations tendent à prouver, doit se faire mieux connaître dans le monde non agricole et y faire l'objet d'une discussion plus controversée qu'actuellement. Les partisans d'une politique durable en matière de biodiversité ne se trouvent vraisemblablement plus dans le camp des anciens alliés des agriculteurs. En termes de partis politiques, il faut rechercher les nouveaux partenaires dans la faction rose-verte plutôt qu'au sein de l'UDC, bourgeoise et conservatrice; dans le secteur public, les défenseurs d'une telle politique se trouvent dans le cercle des offices fédéraux de l'environnement, des forêts et du paysage, de la santé publique ou de l'aménagement du territoire plutôt qu'auprès de l'Office fédéral des affaires économiques extérieures, de l'Office vétérinaire fédéral ou encore de l'Office fédéral de la défense économique. Dans le monde corporatiste, enfin, ce sont les organisations de protection de l'environnement qui soutiendront cette politique durable plutôt que l'establishment associatif pour la défense des intérêts de l'industrie alimentaire. Il faut s'attendre à de sérieux glissements de coalitions. Le cas échéant, une politique agricole axée sur l'amélioration durable de la biodiversité devrait, dans l'intérêt de notre pays, être viable même après les assainissements structurels<sup>41</sup> qui précéderont inévitablement l'adhésion à l'Union européenne. Un état d'esprit qui continuera d'être valable par la suite, lorsque la Suisse fera partie de l'Union européenne, laquelle exerce aussi, depuis le milieu des années nonante, une politique des contributions écologiques à grande échelle.

---

<sup>41</sup> Cf. RIEDER 1998.

### Bibliographie

- BÄTTIG, CH., KNOEPFEL, P., PETER, K., TEUSCHER, F. 1999. *Konzept für ein Policy-Monitoring zur Erhaltung der Biodiversität*, Working paper de l'IDHEAP 2/1999. Chavannes-près-Renens: IDHEAP.
- BRAUN, M., WÜTHRICH-STEINER, C., SPIESS E., STAUFER, W., PRASUHN, V. 1998. *Wirkungskontrolle der Öko-Massnahmen im Gewässerschutz*, in: *Agarforschung* 5 (3): 129 – 132.
- BRIAND, A.-M. 1998. *Evaluation d'une politique publique. L'efficacité des prestations écologiques dans l'agriculture à la lumière des exploitations-tests du canton de Vaud*. Chavannes-près-Renens, mémoire de l'IDHEAP.
- BUSSY, CLAIRE 1995. *Apprentissage dans les politiques publiques. Application de l'article 31b de la Loi sur l'agriculture dans les cantons de Neuchâtel, Zoug et Nidwald*, Cahiers de l'IDHEAP no 152. Chavannes-près-Renens: IDHEAP.
- CANTON DE VAUD, DÉPARTEMENT DE L'AGRICULTURE, DE L'INDUSTRIE ET DU COMMERCE - *Conservation de la nature 1977. Compensation écologique et agriculture*, Rapport final. Lausanne: Etat de Vaud.
- CLÉMENT-ARNOLD, E. ET AL. 1998. *Surfaces de compensation écologique sur la surface agricole utile: quelle biodiversité et à quelles conditions?*, travail présenté pour le cours "politiques de l'environnement" à l'IDHEAP, février 1998(miméo).
- DÉLÉGATION DES FINANCES DES CHAMBRES FÉDÉRALES 1997. *Rapport sur la surveillance financière de la Confédération en 1996*, février, Berne: EDMZ.
- DÉPARTEMENT FÉDÉRAL DE L'ÉCONOMIE 1998. *Rapport de la commission Langenberger sur la protection des animaux*, sur mandat de l'Office vétérinaire fédéral du 24 février 1998.

## Bibliographie

---

- GARNIER, M., MAGNOLLAY, M. 1992. *Rapport sur l'état des milieux naturels dans les exploitations-tests de la production intégrée en Suisse romande*, janvier. Grange-Paccot et Lausanne: OFEFP.
- HUNKELER, H.-P. 1998. Immer mehr Landwirte produzieren integriert - aber nicht freiwillig. Viele Bauern nutzen die Limiten knallhart aus, *Luzerner Neueste Nachrichten* du 7.3. 1998, no. 55: 9.
- KNOEPFEL, P. 1998. Eingriffsverzichte in öffentlichen Schutzpolitiken, in: LENK, KLAUS, PRÄTORIUS, RAINER (éds) 1998. *Eingriffsstaat und öffentliche Sicherheit. Beiträge zur Rückbesinnung auf die hoheitliche Verwaltung*. Baden-Baden: Nomos: 125-148; = Cahier de l'IDHEAP no 174. Chavannes-près-Renens: IDHEAP.
- KNOEPFEL, P. 1995. New Public Management: Vorprogrammierte Enttäuschungen oder politische Flurschäden - eine Kritik aus der Sicht der Politikanalyse, in: HABLÜTZEL, P. et al. (éds.), *Umbruch in Politik und Verwaltung - Ansichten und Erfahrungen zum New Public Management in der Schweiz*. Bern:Haupt: 453-470.
- KNOEPFEL, P., BUSSMANN, W. 1997. Die öffentliche Politik als Evaluationsobjekt, in: Bussmann, W., Knoepfel, P., Klöti, U. (éds.), *Einführung in die Politikevaluation*: Bâle: Helbing & Lichtenhahn: 58 – 77.
- KNOEPFEL, P., HORBER-PAPAZIAN, K., BENNINGHOFF, M., TERRIBILINI, S., WÄLTI, S. 1998. *Le fédéralisme d'exécution en matière de politiques publiques à incidences spatiale*, rapport au Fonds national suisse de la recherche scientifique, décembre 1997. Chavannes-près-Renens: IDHEAP.
- KNOEPFEL P., KISSLING-NÄF, I., BUSSMANN, W. 1997. Evaluation und Politikanalyse, in: Bussmann, W., Knoepfel, P., Klöti, U. (éds), *Einführung in die Politikevaluation*: Bâle: Helbing & Lichtenhahn: 134 - 146
- KNOEPFEL, P., KISSLING-NÄF, I., MAREK, D., en collaboration avec BUSSY, C. ET GENTILE, P. 1997. *Lernen in öffentlichen Politiken (Umwelt- und Gesundheitspolitik)*, Bâle: Helbing & Lichtenhahn: 280 ss.
- KNOEPFEL, P., VARONE, F. 1999. Mesurer la performance publique: méfions-nous des terribles simplificateurs, *Politiques et management public*, vol. 17, no 2, juin 1999: 123-145.

## Bibliographie

---

- KNOEPFEL, P., VARONE, F., BUSSMANN, W. ET MADER, L. 1997. Evaluationsgegenstände und Evaluationskriterien, in: BUSSMANN, W., KLÖTI, U., KNOEPFEL, P., *Einführung in die Politikevaluation*. Bâle: Helbing & Lichtenhahn: 78-118
- KNOEPFEL P., ZIMMERMANN, W. 1993. *Gewässerschutz in der Landwirtschaft. Evaluation und Analyse des föderalen Vollzugs*. Bâle: Helbing & Lichtenhahn (série Ecologie & société), vol. 7.
- KNOEPFEL, P., ZIMMERMANN, W. 1987. *Environnement et agriculture: analyse de la mise en oeuvre de programmes visant la protection des sols et des eaux dans le domaine des pratiques agricoles: étude de mise en oeuvre dans les cantons de Berne, de Lucerne et d'Appenzell Rhodes Ext.*, mandat de la station fédérale de recherches agronomiques de Berne-Liebefeld, de l'Office fédéral de la protection de l'environnement et des cantons concernés (avec Willi Zimmermann, Pius Fässler et Martin Descloux; projet mené en collaboration avec le Centre des Sciences de Berlin et d'autres Instituts en France, en Grande-Bretagne et aux Pays-Bas; 1985-88).
- KNOEPFEL, P., ZIMMERMANN, W. 1987. *Ökologisierung von Landwirtschaft. Historische Rekonstruktion und Analyse von Ökologisierungsprozessen in ausgewählten Bereichen politisch-administrativer Regulierung landwirtschaftlicher Aktivitäten zwischen 1970 und 1985 in der schweizerischen Landwirtschaft*. Aarau, Frankfurt am Main, Salzburg: Sauerländer.
- RIEDER, P. 1998. Agrarökonomische Herausforderungen der Zukunft, in: Société suisse d'économie et de sociologie rurale (éds), *Ästhetik und Biodiversität*, Jahrestagung 1998 in Einsiedeln: Direktzahlungen an die Landwirtschaft im sich wandelnden Umfeld - Stand und Entwicklung. Zurich: IAW-ETHZ: 89-106.

## Bibliographie

---

- SCHLAGHECK, H. 1998. Stand und Entwicklung der Ausgleichszahlungen der EU, in: Société suisse d'économie et de sociologie rurale (éds), *Ästhetik und Biodiversität*, Jahrestagung 1998 in Einsiedeln: Direktzahlungen an die Landwirtschaft im sich wandelnden Umfeld - Stand und Entwicklung. Zurich: IAW-ETHZ: 107-124.
- SCHWEIZERISCHER BUNDESRAT 1996. *Botschaft zum neuen Landwirtschaftsgesetz (Agrarpolitik 2002)*, vom 26. Juni 1996 (EDMZ).
- ST. GALLISCHER BAUERNVERBAND, 1998. Jahresbericht 1997, *St. Galler Bauer* 10/98.
- WIDMER, C., BRIAND, A.-M. 1997. *Mise en oeuvre de la compensation écologique en Suisse au travers des lois sur l'agriculture et de la protection de la nature: le cas des cantons de Lucerne, Fribourg, Bâle, Argovie, Vaud et Genève*.
- WITTWER, A. 1998A. Ökobeiträge zur Artenvielfalt im Kulturland, Bessere Qualität der Ausgleichsflächen notwendig, *NZZ* vom 25. 3. 1998 (Nr. 70), S. 15
- WITTWER, A. 1998B. *Ökologischer Ausgleich in der Landwirtschaft - Pro Natura - Bilanz und Ausblick*. Basel: Pro Natura.

## Bibliographie

---

## Liste des Cahier de l'IDHEAP déjà parus

---

no 159	<b>KNOEPFEL Peter</b> <i>Total quality management et fédéralisme: le point de vue de l'analyse des politiques publiques / Total Quality Management und Föderalismus - Betrachtungen aus der Sicht der Politikanalyse, octobre 1996</i>	77 p.	fr. 25.-
no 160	<b>EMERY Yves</b> <i>Quality Management in public administrations: one of the cornerstones of New Public Management, octobre 1996</i>	45 p.	fr. 21.-
no 161	<b>SOGUEL Nils, ZUFFEREY Jean-Louis</b> <i>La planification financière des collectivités publiques: un instrument de conduite précieux, novembre 1996</i>	17 p.	fr. 13.-
no 162	<b>KNOEPFEL Peter, ACHERMANN Daniel, ZIMMERMANN Willi</b> <i>Bilanzstudie Bodenpolitik 1990 - 1995, novembre 1996</i>	358 p.	fr. 30.-
no 163 av	<b>CALDERÒN Donato</b> <i>Das Verfahren der Mitentscheidung in der EU (Art. 189B EVG). Ein Überblick und Perspektiven, août 1996</i>	16 p.	fr. 10.-
no 164 av	<b>KNÜSEL René</b> <i>Chômage et emploi en Suisse, quel avenir? Chiffrage, bilan et perspectives. août 1996</i>	36 p.	fr. 15.-
no 165	<b>SAILER Giorgio</b> <i>Chiasso e moderazione del traffico: Analisi delle reti di contatto tra gli operatori dei principali provvedimenti, avril 1997</i>	94 p.	fr. 30.-
no 166	<b>EMERY Yves</b> <i>Le centre d'évaluation pour managers publics (CEMAP), mars 1997</i>	96 p.	fr. 30.-
no 167	<b>KNOEPFEL Peter</b> <i>Conditions pour une mise en oeuvre efficace des politiques environnementales, mars 1997</i>	32 p.	fr. 15.-

## Liste des Cahier de l'IDHEAP déjà parus

---

no 168	<b>WYSS Stefan, ZIMMERMANN Willi</b> <i>Kohärenz durch Kooperation und Koordination. Ansätze und Fragmente der politikwissenschaftlichen Theorie und empirische Beispiele aus der Regional- und Umweltpolitik, octobre 1997</i>	126 p.	fr. 33.-
no 169	<b>EMERY Yves, CLIVAZ Christophe, SEBASTIANUTTO Daniela, avec la collaboration de PELLATON-LERESCHE Sylvie</b> <i>L'image du fonctionnaire dans le Canton de Genève, juillet 1997</i>	151 p.	fr. 35.-
no 170	<b>ZIMMERMANN Willi, WYSS STEFAN, NEUENSCHWANDER Peter</b> <i>Informationskampagnen zur Reduktion der verkehrsinduzierten Luftbelastungen in den Städten Zürich und St. Gallen, octobre 1997</i>	214 p.	fr. 50.-
no 171	<b>GIAUQUE David</b> <i>La Poste Suisse à l'épreuve d'un nouveau modèle productif, août 1997</i>	154 p.	fr. 35.-
no 172	<b>POFFET Gérard</b> <i>Les instruments d'une nouvelle politique de gestion des aides fédérales aux forêts suisses, novembre 1997</i>	50 p.	fr. 20.-
no 173	<b>GERMANN Raimund E.</b> <i>Drei Essays zur schweizerischen Verwaltungsgeschichte, octobre 1997</i>	24 p.	fr. 14.-
no 174	<b>KNOEPFEL Peter</b> <i>Eingriffsverzichte in öffentlichen Schutzpolitiken, avril 1998</i>	36 p.	fr. 18.-
no 175	<b>CLIVAZ Christophe</b> <i>Réseaux d'action publique et changement de politique publique. Valeur heuristique du concept de réseau et élaboration d'un modèle analytique du changement politique, avril 1998</i>	93 p.	fr. 28.50
no 176	<b>LAUTNER Marion</b> <i>Evaluation staatlicher Massnahmen im Bereich der Auen, novembre 1998</i>	120 p. + ann.	fr. 36.--

## Liste des Cahier de l'IDHEAP déjà parus

---

no 177	<b>FINGER Matthias, LOBINA Emanuele</b> <i>Managing globalisation in public utilities : public service transnational corporations and the case of the global water industry, avril 1999</i>	65 p.	fr. 14.-
no 178	<b>KNOEPFEL Peter</b> <i>Natural Resource Quotas and Contracts – A New Institutional Regime for our Common Resources, janvier 2000</i>	36 p.	fr. 12.-
no 179	<b>AMHERDT Charles-Henri, EMERY Yves</b> <i>Le Centre en Développement de Carrière pour managers publics (CDC), décembre 1998</i>	97 p.	fr. 18.-
no 180	<b>FARINE Anouk</b> <i>Transparence de l'information officielle – impacts du principe de la publicité dans le canton de Bern, février 2000</i>	78 p. + ann.	fr. 11.-
no 181	<b>ISENI Bashkim</b> <i>Transition et stratégies de privatisation en Europe de l'Est. Etude de cas de la Macédoine, avril 1999</i>	156 p.	fr. 24.-
no 182	<b>WIDMER Conrad</b> <i>Umsetzung des Biodiversitätsübereinkommens der Vereinten Nationen; Vergleich von Artikel 18b --18d des Natur- und Heimatschutzgesetzes und Artikel 31b des Landwirtschaftsgesetzes, octobre 1999</i>	122 p. + ann.	fr. 22.50
no 183	<b>EHRENSPERGER Marc</b> <i>Erfolgsfaktoren von Verwaltungsreform – eine Analyse anhand der Reformen in den Kantonen Luzern und Waadt, décembre 1999</i>	94 p.	fr. 18.-
no 184	<b>REICHEN Pascal</b> <i>Guide de projet Internet dans l'Administration, avril 2000</i>	96 p.	fr. 14.-
no 185	<b>SOGUEL Nils, van GRIETHUYSEN Pascal</b> <i>Evaluation contingente, qualité de l'air et santé: une étude en milieu urbain, avril 2000</i>	158 p.	fr. 24.-

## Liste des Cahier de l'IDHEAP déjà parus

---

186	<b>CLIVAZ Christophe</b> <i>Ecologisation de la politique agricole en Suisse et dans le canton du Valais. Analyse de l'influence des réseaux d'action publique sur l'évolution environnementale de la politique agricole, mai 2000</i>	206	fr. 30.-
187	<b>CLIVAZ Christophe</b> <i>Ecologisation de la politique des transports en Suisse et dans le canton du Valais. Analyse de l'influence des réseaux d'action publique sur l'évolution environnementale de la politique des transports, mai 2000</i>	184 p.	fr. 28.-
188	<b>GENOUD Christophe</b> <i>La régionalisation des transports publics. Implications de la nouvelle loi sur les chemins de fer à l'exemple des cantons de Berne, Zürich, Neuchâtel et Jura, août 2000</i>	170 p.	fr. 25.-
189	<b>KNOEPFEL Peter</b> <i>Rationality Changes in West European Clean Air Policies (1960-2000), juin 2000</i>	38 p.	fr. 12.-
190	<b>KNOEPFEL Peter</b> <i>Les paiements directs à la lumière des sciences politiques: une politique publique des plus fragiles, août 2000e</i>	28 p.	fr. 11.-

## Liste des Cahier de l'IDHEAP déjà parus

---

<b>Bulletin de commande</b>	
Je souhaite recevoir	<input type="checkbox"/> le(s) Cahier(s) de l'IDHEAP no _____ <input type="checkbox"/> la liste complète des Cahiers de l'IDHEAP <input type="checkbox"/> des informations sur le programme des cours
Envoyer à:	Nom, prénom: _____
IDHEAP	Service: _____
Rte de la Maladière 21	Rue: _____
1022 Chavannes-près-Renens	
tél. +41 21 694 06 00	No postal: _____
fax:	+41 21 694 06 09
e-mail: idheap@idheap.unil.ch	
Date: _____	Signature: _____

## Liste des Cahier de l'IDHEAP déjà parus

---

## Liste des Cahier de l'IDHEAP déjà parus

---