

PARTIE II

Chapitre 5

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

Résumé

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

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

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

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

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

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

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

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

Abréviations

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

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

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

5.1. Contexte et objet

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

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

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

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

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

5.2. Le système suisse de paiements directs

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

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

Historique du système de paiements directs

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Graphique 5.1. Le système de paiements directs

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

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

Source : OFAG.

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

Règlementations relatives au système de paiements directs

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

Concept de conditionnalité

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

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

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

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

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

Tableau 5.1. Définition des mesures conditionnelles

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

y : Paiements agricoles.

C : Coûts du respect des exigences environnementales.

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

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

Source : Christensen (2000, p. 8).

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

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

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

Exigences à satisfaire pour pouvoir bénéficier de paiements directs généraux

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

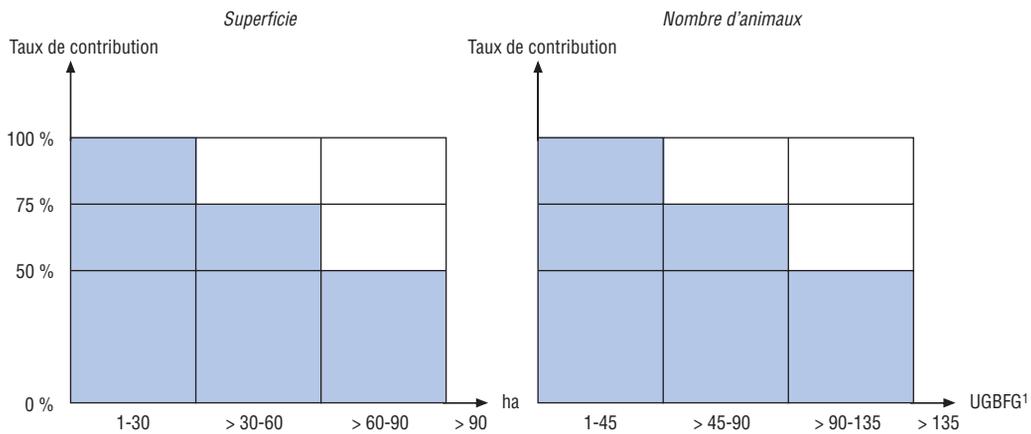
- Exigences d'ordre général : Seuls les chefs d'exploitation possédant une exploitation privée et domiciliés en Suisse sont en droit de bénéficier de paiements directs. Les exploitations appartenant à l'État, aux cantons, aux communes ou à des personnes morales ne bénéficient d'aucun paiement direct.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

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

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

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

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

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

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

Source : Rapport agricole (OFAG, 2003b).

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

Exigences à satisfaire pour bénéficier de contributions écologiques

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

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

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

Exigences à satisfaire pour bénéficier de contributions éthologiques

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

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

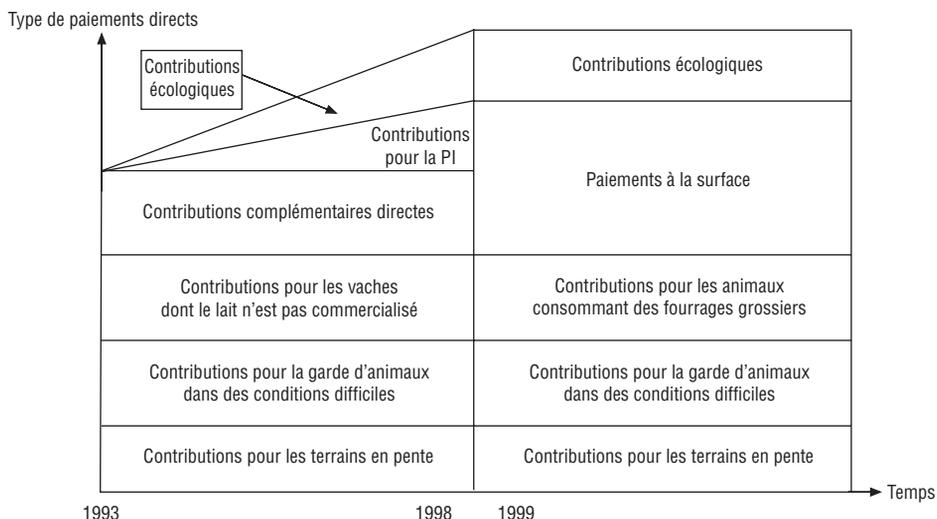
se mouvoir et de s'occuper qui sont adaptées à leur comportement naturel. Les exigences relatives aux diverses catégories d'animaux sont énoncées dans une réglementation spéciale sur les systèmes de stabulation particulièrement respectueux des animaux.

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

Évolution des paiements directs et de la participation aux programmes

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

Graphique 5.3. Évolution du système suisse de paiements directs

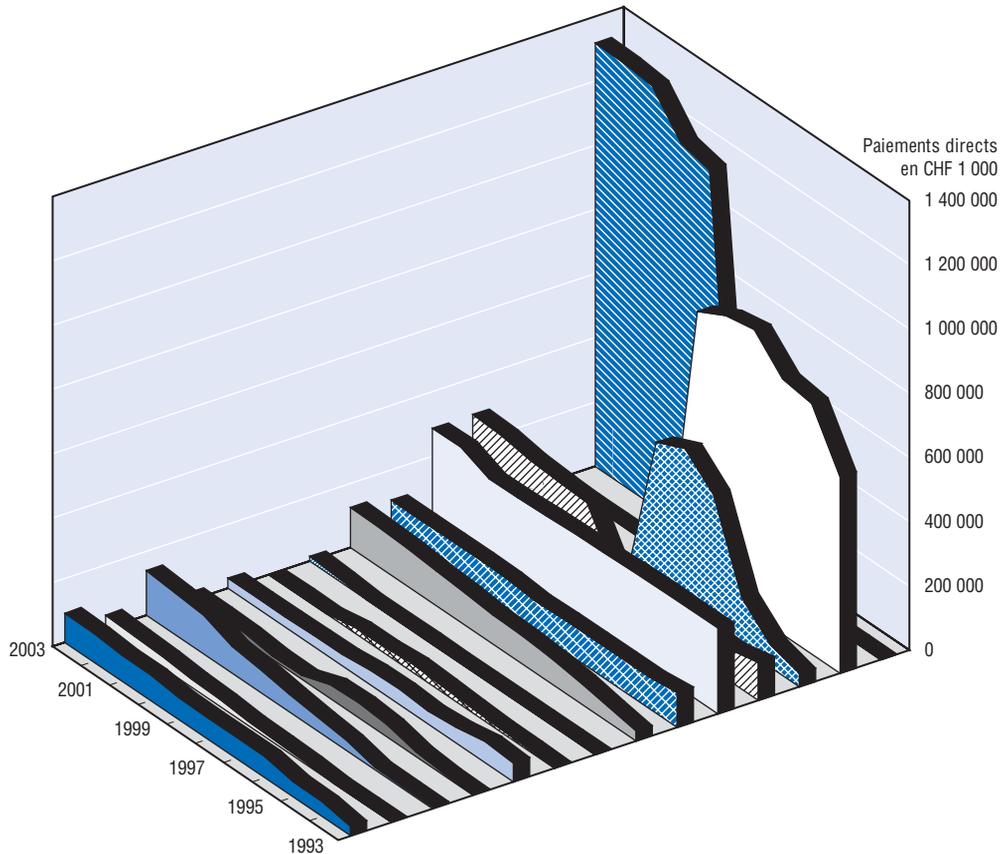
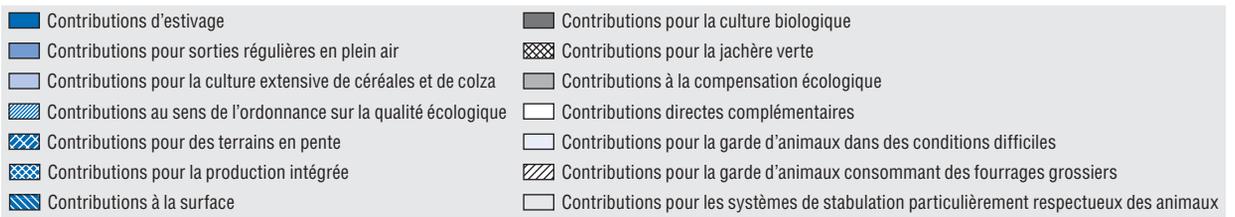


PI = Production intégrée.

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

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

Graphique 5.4. Évolution des paiements directs depuis 1993



Source : Tableau 5.2.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

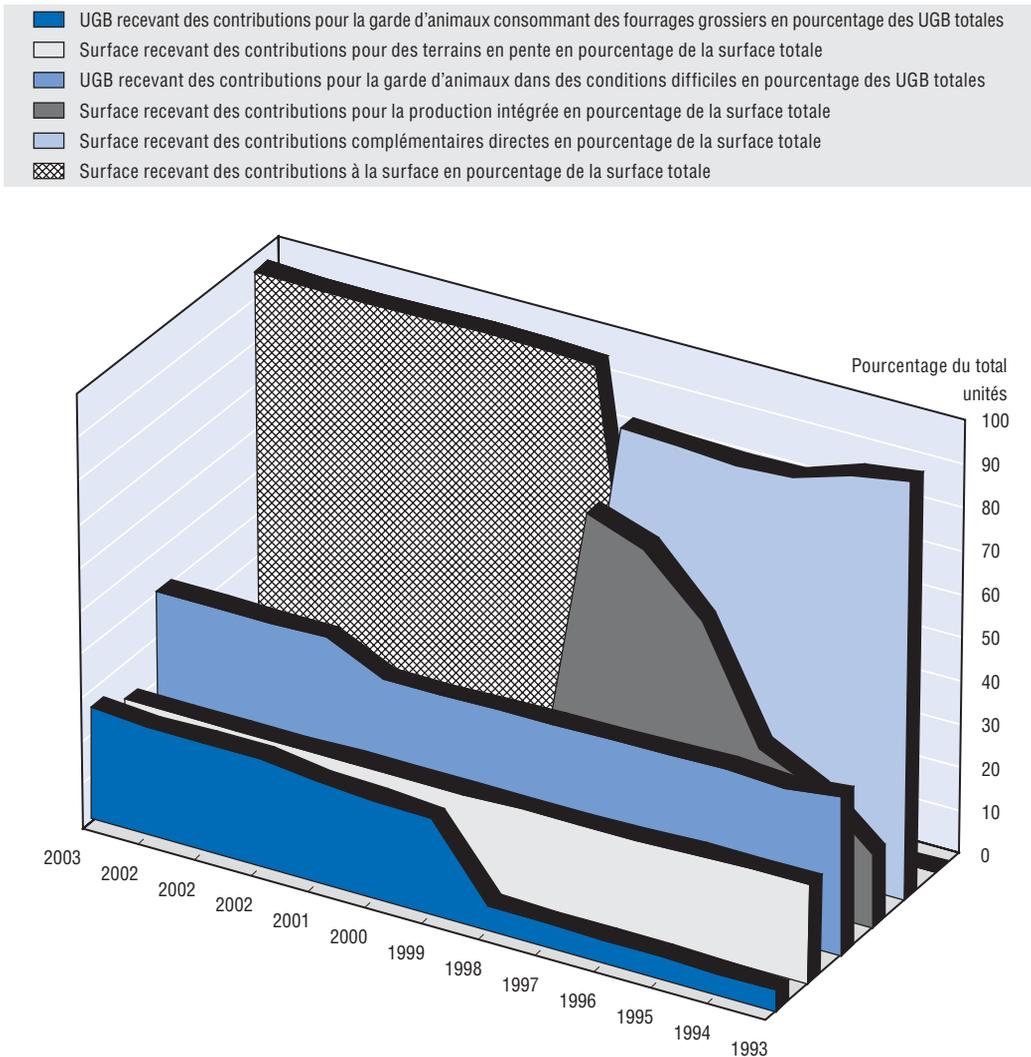
1. Source : Enquêtes et évaluations statistiques; 1993 et 1994 aucune donnée (= superficie agricole utilisée en 1995).

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

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

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

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

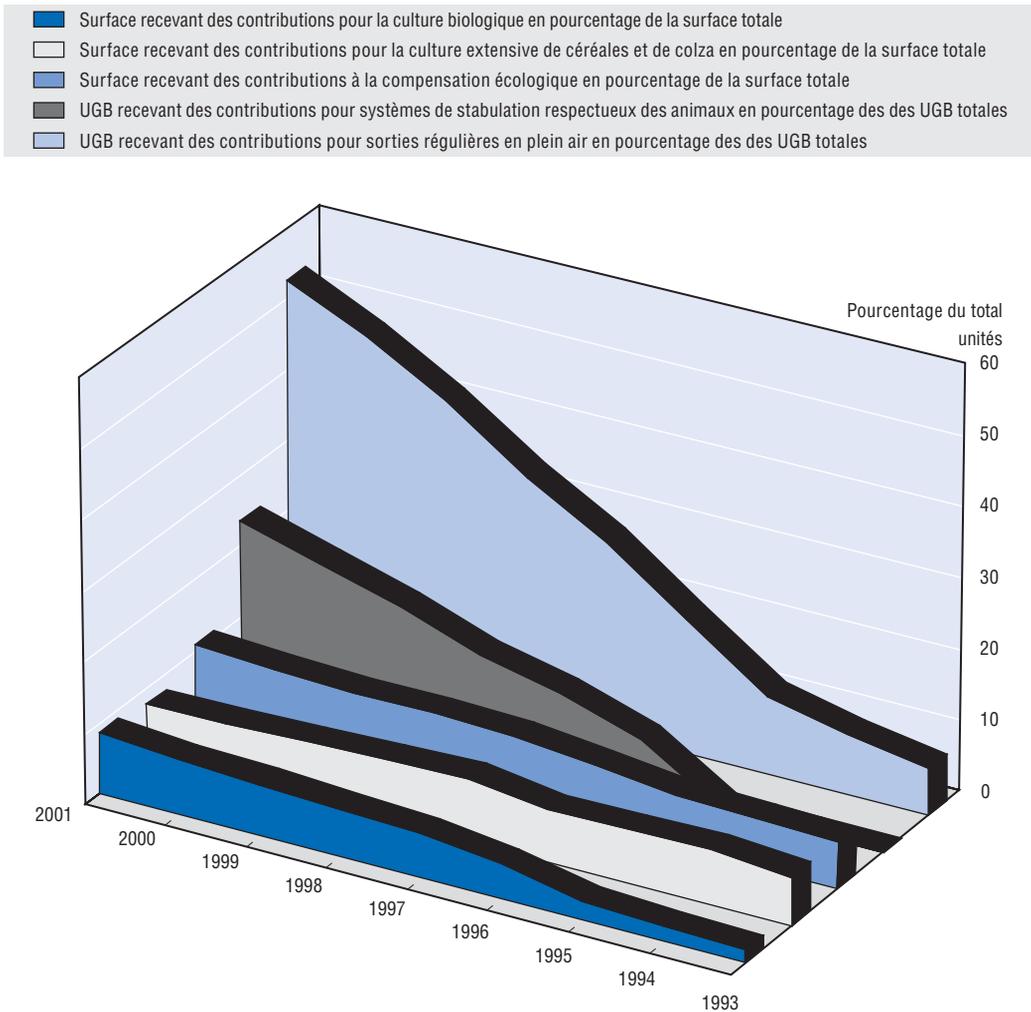


Source : Tableau 5.3.

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

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

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



Source : Tableau 5.3.

5.3. Estimation des coûts de transaction

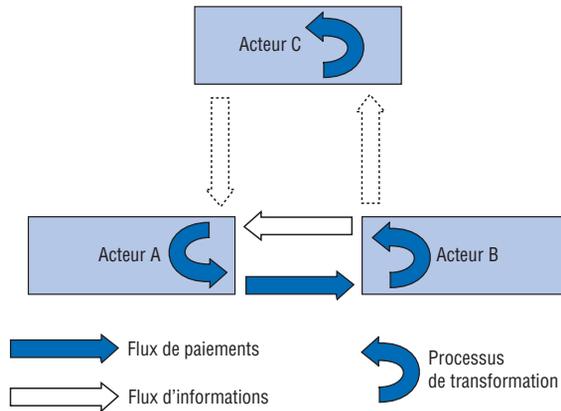
Cette section traite des grands principes fondamentaux sur lesquels repose l'estimation des coûts de transaction. Les grandes lignes de l'évaluation sont tout d'abord exposées. Les aspects organisationnels de la mise en œuvre du système suisse de paiements directs sont ensuite présentés, ainsi que les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

Grandes lignes du calcul des coûts de transaction

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

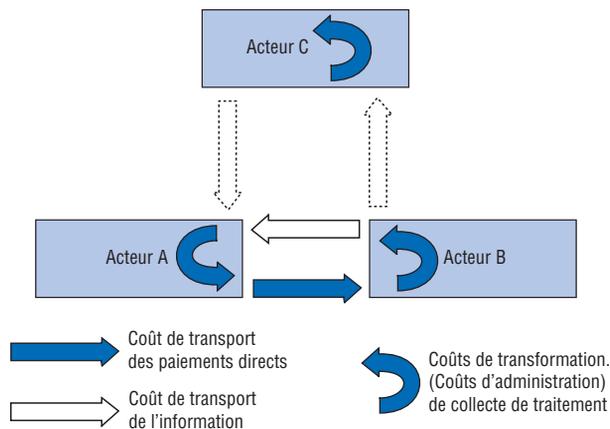
reçoit ou transmet des informations ou des ressources financières. Pour ce faire, les acteurs ont besoin d'un processus de transformation interne : les informations sont reçues, traitées et transmises, les flux de ressources financières ou de paiements sont générés.

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



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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Méthode ascendante ou des facteurs de coûts :

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

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

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

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

Méthode descendante ou des résultats :

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Études de cas

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

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

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

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

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

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

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

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

Procédure de calcul des coûts de transaction

Présentation d'ensemble de la procédure

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

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

Variante « Participation » :

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

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

Variante « Part des paiements directs » :

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

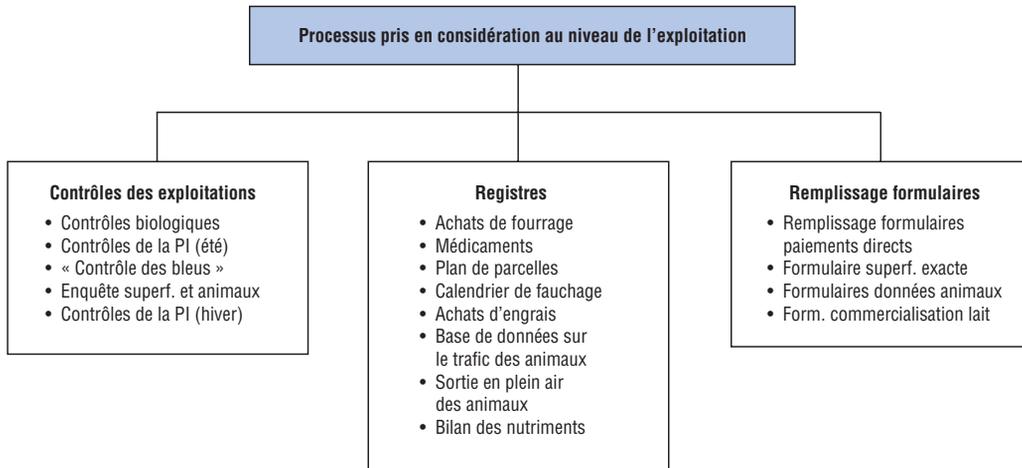
a_{VM} = paiements directs (M)/somme (paiements directs) dont bénéficie l'exploitation considérée

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

Procédure au niveau de l'exploitation

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

K = Somme de tous les cantons.

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

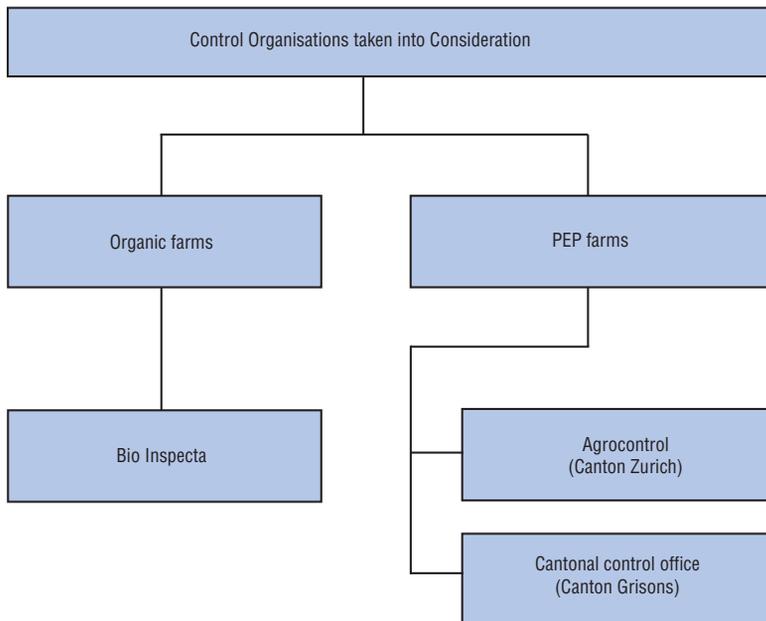
MET = Somme des exploitations à un niveau donné qui participent à la mesure M_i .

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

Procédure au niveau de l'organisation de contrôle

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

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



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

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

Procédure au niveau de la commune

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

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

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

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

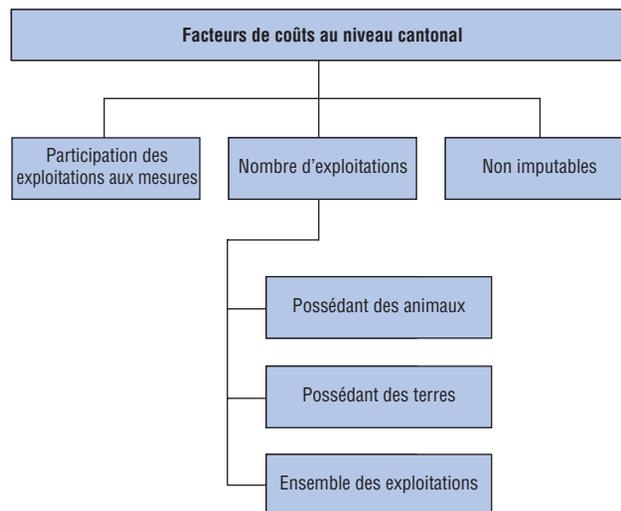
Procédure au niveau cantonal

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

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

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

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

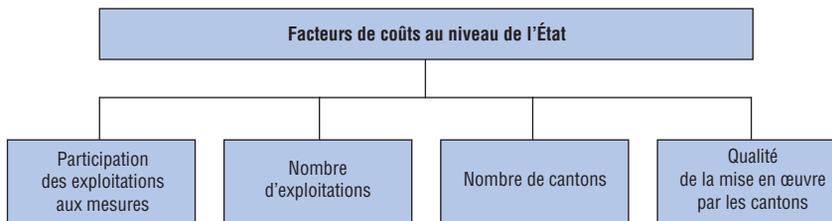


Les coûts qui ne peuvent être directement imputés et les coûts liés au facteur de coûts « nombre d'exploitations » sont assignés conformément aux deux méthodes précédemment décrites.

Procédure au niveau de l'État

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

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



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

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

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

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

Vue d'ensemble de la procédure

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

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

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

Indicateurs des coûts de transaction liés aux politiques

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

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

5.4. Résultats des études de cas

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

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

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

Coûts de transaction dans le canton des Grisons

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

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

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

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

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

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

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

CHF

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

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

CHF

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

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

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

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

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

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

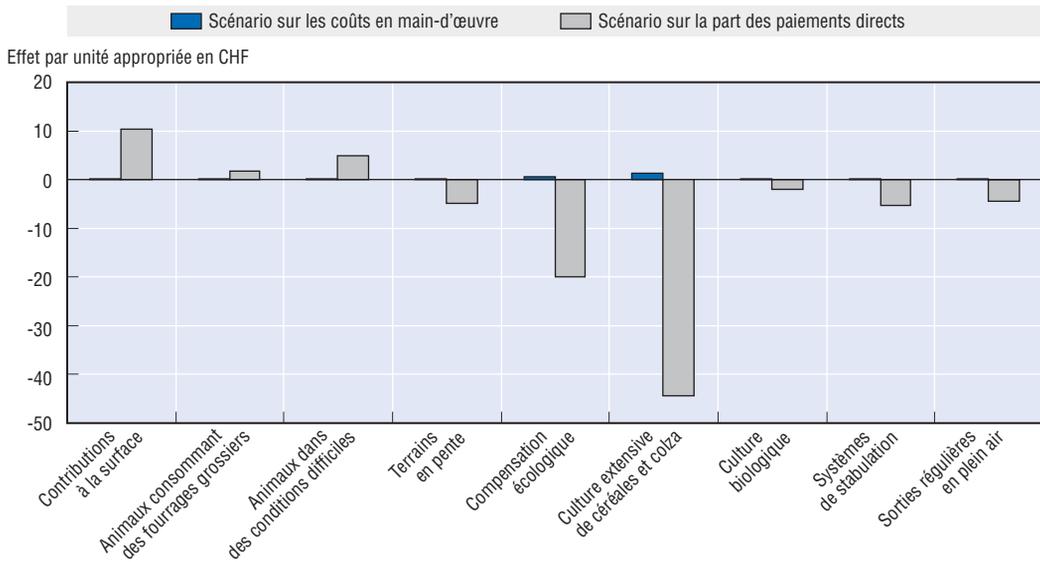
En premier lieu, l'imputation des coûts au moyen de la variante « Part des paiements directs » a pour effet d'augmenter les coûts de transaction des mesures qui représentent une part élevée des paiements directs (paiements à l'hectare, contributions UGBFG et TEP). Par contre, les coûts de transaction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

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

CHF

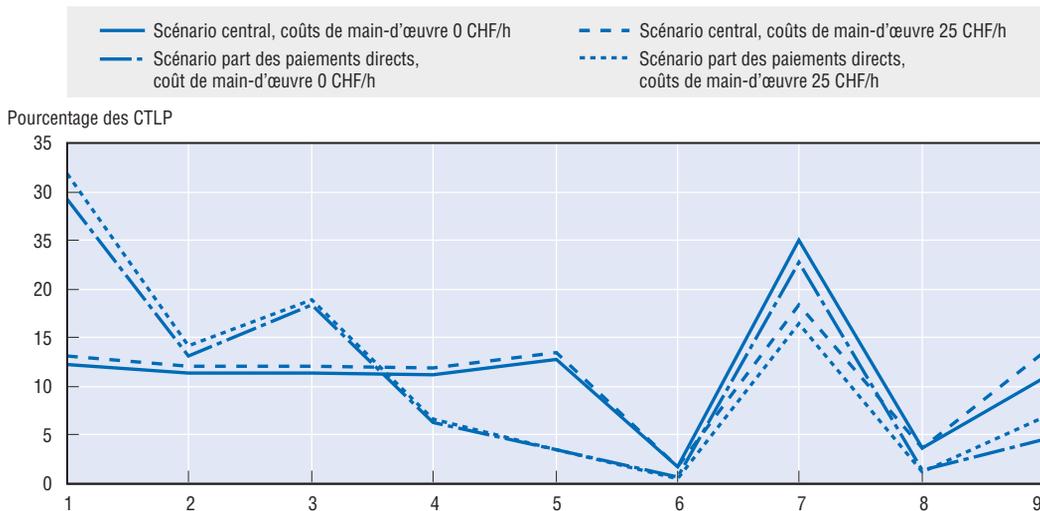
	Unités	Scénario								
		Central			Influence des coûts de la main-d'oeuvre			Part des paiements directs		
		CTLP par paiement (%)	CTLP par unité	CTLP par exploitation	CTLP par paiement (%)	CTLP par unité	CTLP par exploitation	CTLP par paiement (%)	CTLP par unité	CTLP par exploitation
Politique					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

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



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

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



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

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

Coûts de transaction dans le canton de Zurich

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

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

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

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

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

CHF

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

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

CHF

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

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

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

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

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

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

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

Tableau 5.13. Influence du choix de la méthode et des coûts de la main-d'œuvre sur les principaux indicateurs des coûts de transaction dans le canton de Zurich

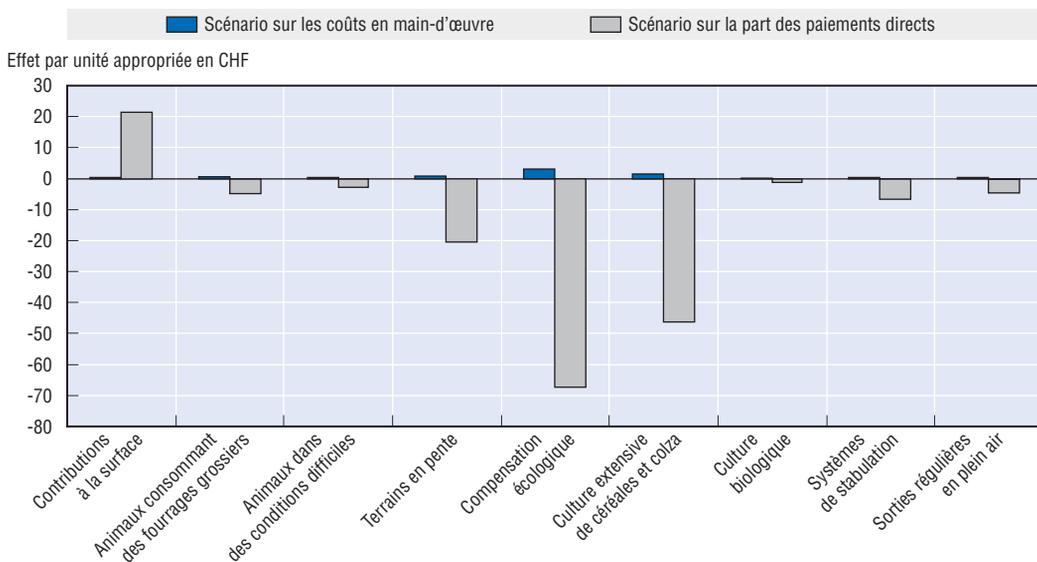
CHF

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

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

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

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

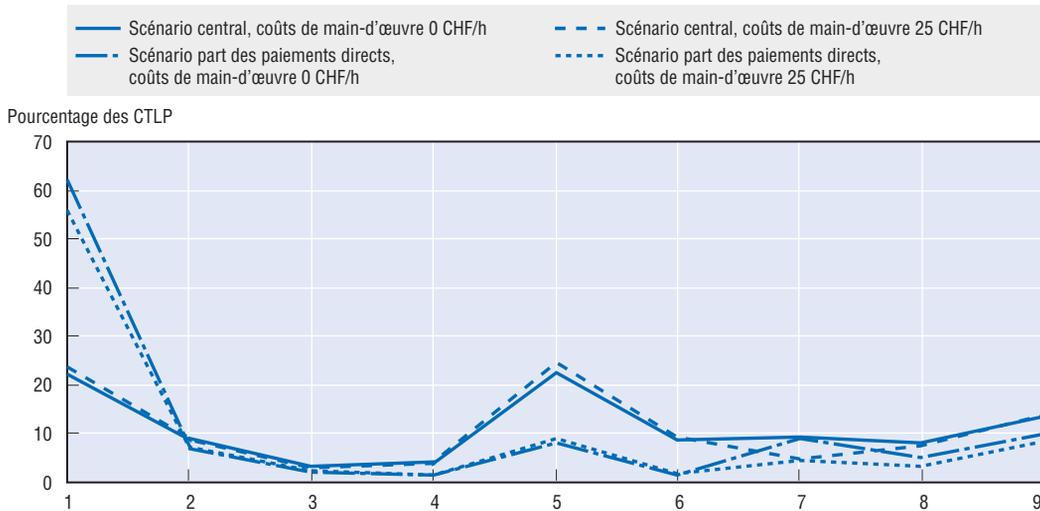


Pour conclure cet examen des coûts de transaction dans le canton de Zurich, les parts des différentes mesures dans les coûts de transaction totaux sont indiquées au graphique 5.7. Là encore, les lignes sombres correspondent à la variante centrale, alors que les lignes claires représentent la variante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

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

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

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



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

Différences entre le canton des Grisons et celui de Zurich

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

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

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

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

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

CHF

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

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

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

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

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

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

Analyse des facteurs influant sur les coûts de transaction

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

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

Tableau 5.15. Différences entre cantons pour les principaux indicateurs

CHF

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

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

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

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

Influences liées au système et à l'environnement :

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

Influences structurelles :

ALL_LN : Taille de l'exploitation (en ares)

BIO : Variable indiquant la pratique de l'agriculture biologique

SRPA : Variable indiquant la participation au programme SRPA

SST : Variable indiquant la participation au programme SST

Influences organisationnelles :

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

Cela aboutit au modèle de régression linéaire suivant :

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

Les paramètres du modèle peuvent être interprétés comme suit :

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

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

CTLP par exploitation

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

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

Variable dépendante : CTLP totaux par exploitation

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

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

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

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

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

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

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

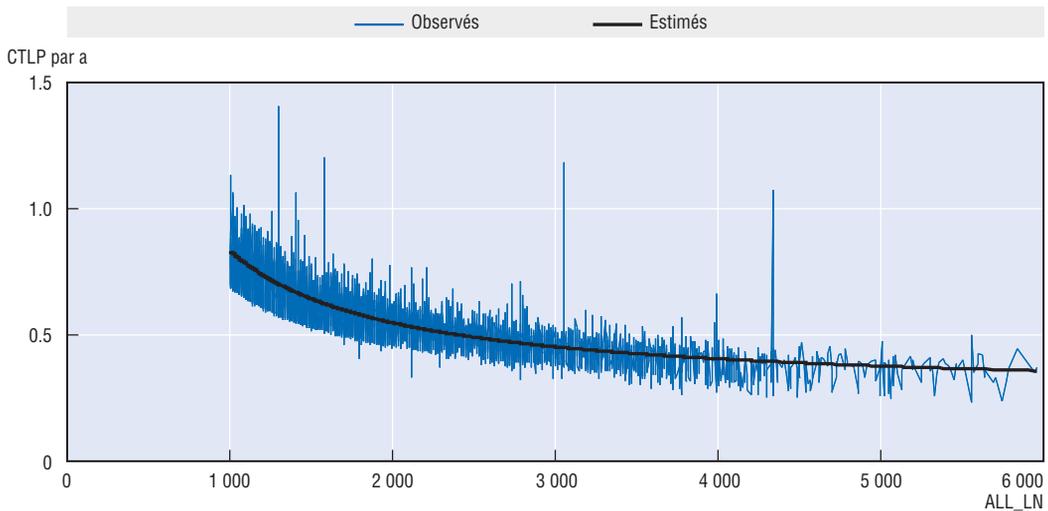
- Comparativement aux coûts encourus par les exploitations, ceux supportés par les pouvoirs publics sont pratiquement indépendants des zones où se situent les exploitations et ne sont donc pas affectés par les facteurs liés au système ou à l'environnement.
- Par ailleurs, les coûts encourus par les exploitations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

CTLP par unité

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

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

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

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

CTLP par paiement direct

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

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

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

Variable dépendante : Paiements par exploitation

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

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

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

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

5.5. Conclusions

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Références

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

Table des matières

Partie I Rapport principal

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

Partie II Études de cas

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

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

Liste des tableaux

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

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

Liste des graphiques

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

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



Extrait de :

The Implementation Costs of Agricultural Policies

Accéder à cette publication :

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

Merci de citer ce chapitre comme suit :

OCDE (2007), « Étude de cas sur les coûts de transaction liés aux politiques engendrés par les paiements directs en Suisse », dans *The Implementation Costs of Agricultural Policies*, Éditions OCDE, Paris.

DOI: <https://doi.org/10.1787/9789264024557-7-fr>

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

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

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