

Série «Coûts des mesures écologiques»

Harmonisation minutieuse des paiements directs

Robert Huber^{1,2}, Christian Flury¹, Beat Meier³ et Gabriele Mack⁴

¹Flury & Giuliani GmbH, 8006 Zurich, Suisse

²EPF Zurich, Département des sciences des systèmes environnementaux, d'économie et de politique agricole, 8092 Zurich, Suisse

³Econcept AG, 8002 Zurich, Suisse

⁴Agroscope, 8356 Ettenhausen, Suisse

Renseignements: Robert Huber, e-mail: rhuber@ethz.ch



Lorsqu'une exploitation met en place une jachère florale, elle renonce à une utilisation plus intensive de la surface. La fluctuation des revenus dépend du contexte sur le marché, du montant des autres paiements directs et du potentiel de rendement du site. (Photo: Gabriela Brändle, Agroscope)

Les coûts de revient des mesures écologiques varient suivant l'exploitation et la région et dépendent beaucoup des prix du marché et des autres programmes de paiements directs. C'est pourquoi, les évolutions futures du système des paiements directs doivent davantage tenir compte des aspects dynamiques et des interactions entre le marché, les paiements directs et les structures des exploitations.

Chaque prestation d'intérêt général que l'agriculture doit fournir au sens de l'article 104 de la Constitution fédérale doit être encouragée par un type de paiement direct spécifique (Mann et Lanz 2013). C'est le principe que prônent la politique agricole 2014-2017 (PA 14-17) et la révision de l'Ordonnance sur les paiements directs qui y est associée. Etant donné ce qu'on appelle la production couplée, c'est-à-dire le lien entre la production

agricole et la réalisation de prestations d'intérêt général par le biais d'interactions techniques et économiques, la définition de mesures qui ne visent que l'un ou l'autre de ces deux objectifs est cependant complexe (Flury et Huber 2007). D'une part, la production couplée rend difficile de dissocier les paiements directs des décisions de production comme le veut la politique agricole depuis la séparation des politiques des prix et des revenus dans les années 90 (*decoupling*). D'autre part, la production couplée exerce un impact sur le ciblage (*targeting*) et le réglage fin (*tailoring*) des paiements directs, notamment parce que les conditions de production naturelles, structurelles et opérationnelles sont très hétérogènes dans l'agriculture. Dans ce contexte, pour pouvoir évaluer l'effectivité et l'efficacité des paiements directs, il s'agit de savoir à quel point les paiements directs actuels sont adaptés aux coûts de revient des prestations; ce, également dans la perspective du rapport de l'OCDE sur la politique agricole suisse, qui recommande une spécification accrue des paiements directs (OCDE 2015).

La série d'articles «Coûts des mesures écologiques» publiés dans ce numéro apporte plusieurs éclairages sur la question des coûts de revient. Une évaluation des comptabilités du Dépouillement centralisé (Meier et von Grünigen 2017), des comptabilités analytiques (Huber et Flury 2017) et des simulations (Mack 2017) ont permis d'analyser les coûts de revient des prestations écologiques des prairies extensives, des jachères florales et de la production de lait et de viande basée sur les herbages (PLVH) ainsi que ceux des prestations de conservation du paysage, cultures principales colorées et arbres fruitiers haute-tige.

Coûts de revient plus élevés en moyenne que les paiements directs

Les coûts de revient tels qu'ils sont calculés dans les études sont issus de la comparaison entre une culture de référence (p. ex. une prairie intensive) et une prestation écologique ou de conservation du paysage (p. ex. une surface de promotion de la biodiversité). De ce fait, ils tiennent non seulement compte des coûts que le respect des directives entraîne pour l'exploitante ou l'exploitant, mais aussi du manque à gagner inhérent à la baisse de la production agricole. Les résultats montrent que les paiements directs octroyés pour les prairies extensives du niveau de qualité 1 et pour les arbres fruitiers haute-tige sont plus bas que les coûts de revient moyens budgétés. Les paiements accordés aux cultures principales colorées sont relativement proches des coûts de revient moyens. En revanche, pour les prairies extensives de niveau de qualité 2 et les jachères florales, les paiements directs dépassent les coûts de revient moyens calculés.

Ces coûts moyens tiennent compte des capacités internes à l'exploitation, c'est-à-dire de la disponibilité de la surface et de la main-d'œuvre dans les exploitations ainsi que des structures, mais ceci de manière insuffisante. Lorsqu'une exploitation annonce un hectare supplémentaire de surfaces de promotion de la biodiversité, le montant des coûts de revient dépend essentiellement de savoir si la perte de la production agricole et la baisse des recettes qui vont de pair peuvent être compensées par une adaptation des activités de production agricoles restantes. Si la surface de promotion de la biodiversité réduit par exemple l'offre de fourrage dans l'exploitation, le montant des coûts de revient dépend de savoir si l'exploitation peut intensifier d'autres surfaces ou adapter l'effectif animal.

Les simulations réalisées à l'aide du modèle SWISSland (Möhring et al. 2016), qui représente les interactions au sein de l'exploitation, ont permis de tenir compte des réactions d'adaptation des exploitations dans le calcul des coûts de revient. Elles ont permis de calculer les coûts de revient de l'exploitation, c'est-à-dire tous les coûts imputables à l'exploitation, lorsque celle-ci fournit une unité supplémentaire de prestation écologique ou de conservation du paysage. Par rapport aux coûts de revient moyens budgétés, ces coûts de revient de l'exploitation sont en tout cas plus élevés et, sur la moyenne des prestations écologiques et de conservation du paysage, ils dépassent les paiements directs versés en 2016. Au vu des capacités de production données, il semblerait qu'il ne soit pas rentable en moyenne pour les exploitations d'intensifier leur participation aux programmes environnementaux étudiés. Meier et von Grünigen (2017) montrent toutefois que, dans ce contexte, les exploitations qui présentent un fort pourcentage de prestations écologiques et de conservation du paysage ne se distinguent par des autres exploitations en termes de rémunération du travail. En matière de réussite, il existe des facteurs déterminants, que ce soit de manière positive ou négative, autres que la participation à des programmes écologiques ou de conservation du paysage.

La moyenne n'est pas une bonne valeur de comparaison

Pour comprendre les comparaisons, deux aspects doivent être soulevés. Premièrement, la variabilité des conditions de production et des structures d'exploitation se traduit par une grande hétérogénéité des coûts de revient des prestations écologiques et de conservation du paysage. Les comptabilités analytiques le confirment, tout autant que les simulations basées sur les modèles. Pour la mesure PLVH, les coûts de revient de l'exploitation varient par exemple entre zéro (la



Figure 1 | Avec les mesures économiques pour lesquelles les paiements directs dépassent les coûts de revient, une adjudication des prestations pourrait réduire le coût des programmes écologiques. (Photo: Gabriela Brändle, Agroscope)

prestation serait également rentable sans paiement) et plusieurs fois le montant des paiements directs actuels.

D'autres études (Uthes *et al.* 2010; Huber *et al.* 2012; Brunner et Grêt-Regamey 2016) attestent également de la grande hétérogénéité des coûts de revient, ce qui implique que la classification générale du montant des paiements directs sur la base des moyennes n'est fiable que dans une moindre mesure. Suivant la prestation, le type et la structure de l'exploitation, ainsi que la région, une réduction des paiements directs n'empêcherait pas les coûts de revient de continuer à être couverts, ou de continuer à fournir la prestation. La littérature économique considère souvent les appels d'offre ou l'adjudication des prestations comme une solution à la problématique de l'hétérogénéité des coûts de revient des prestations écologiques et de conservation du paysage. De telles mesures devraient accorder une attention particulière aux coûts administratifs de l'appel d'offre, de l'application et du contrôle à l'échelle de l'exploitation, du canton et de la Confédération (Höchli *et al.* 2009; Ulber *et al.* 2011).

Coûts d'opportunité d'une utilisation alternative

Par ailleurs, le montant des coûts de revient dépend beaucoup de la prestation elle-même. Dans le cas des prestations écologiques et de conservation du paysage basées sur les surfaces, on constate que la réalisation de prestations supplémentaires est en grande partie compensée par une réduction des activités de production intensives. De ce fait, les facteurs comme le marché (prix), le montant des autres paiements directs et le potentiel de rendement (site) influent beaucoup sur le niveau des coûts de revient. L'importance de la prestation pour les coûts de revient implique que ce sont moins les coûts (de production) d'une prestation écologique ou de conservation du paysage qui déterminent les coûts de revient que les coûts d'opportunité d'une utilisation alternative. L'évolution du système des paiements directs doit donc être soigneusement ajustée aux autres instruments politiques et veiller à conserver l'équilibre entre le marché et les paiements directs (voir également OCDE 2015). Dans l'agriculture, du fait des corrélations opérationnelles, il est difficile de séparer totalement les prestations du marché et les prestations environnementales, comme

le montre le calcul des coûts d'opportunité dans cette étude. En outre, les préférences et les opinions des agriculteurs exercent non seulement une influence sur leur participation aux programmes (Jahrl *et al.* 2012), mais aussi une influence sur le montant des coûts de revient, influence que le législateur ne peut pas observer *a priori*.

Une différenciation plus poussée implique des lacunes dans la réalisation des objectifs

Le système actuel de paiements directs connaît déjà une différenciation relativement poussée des différents instruments par zones, degrés de pente, cultures, technologies (contributions à l'efficacité des ressources) et types d'exploitation (Bio p. ex). L'hétérogénéité des coûts de revient suggère qu'il serait souhaitable d'ajuster encore davantage le système et le montant des paiements octroyés aux prestataires spécifiques et à leurs coûts de revient, par exemple en introduisant des critères supplémentaires qui permettraient d'échelonner les paiements directs. Bien que les coûts de revient soient en moyenne supérieurs aux montants des paiements directs, un système spécifique d'adjudications pourrait théoriquement permettre d'exploiter la totalité de la rente des producteurs (part des paiements directs excédant les coûts de

revient) et de l'investir dans d'autres instruments environnementaux complémentaires ou alors de l'économiser. Le *tailoring* nécessite toutefois de définir de manière suffisamment précise les lacunes à combler, soit parce que les objectifs fixés ne sont pas remplis, soit parce que les prestations fournies pourraient l'être à des coûts plus avantageux. C'est la seule façon pour que la plus grande complexité qu'implique le *tailoring* puisse être compensée par une utilité concrète avec les économies et les effets distributifs correspondants.

Si le montant des rentes aux producteurs était géré par un système encore plus spécifique, les interactions avec les différents instruments de paiements directs et le marché resteraient néanmoins tout aussi importantes. Dans cette perspective, l'évolution des paiements directs devrait davantage tenir compte des aspects dynamiques (adaptations dans le temps) – dont font également partie la professionnalisation des agriculteurs et les développements techniques – et des interactions entre le marché, les paiements directs et l'évolution structurelle. Le renforcement du *targeting* et du *tailoring*, qui rendrait le système des paiements directs plus complexe, serait encore plus difficile à gérer compte tenu des aspects dynamiques et des interactions. ■

Bibliographie

- Brunner S. H. & Grêt-Regamey A., 2016. Policy strategies to foster the resilience of mountain social-ecological systems under uncertain global change. *Environmental Science & Policy* **66**, 129–139.
- Flury C. & Huber R., 2007. Evaluation der Jointness in der Schweizer Landwirtschaft. *Agrarforschung* **14** (11+12), 572–574.
- Höchli C., Schläpfer F. & Engel S., 2009. Eignung von Ausschreibeverfahren zur Förderung gemeinwirtschaftlicher Leistungen in der Schweizer Landwirtschaft. Bundesamt für Landwirtschaft, Berne.
- Huber R., Iten A. & Briner S., 2012. Développement du système des paiements directs et utilisation des terres en montagne. *Recherche Agronomique Suisse* **3** (7+8), 354–359.
- Huber R. & Flury C., 2017. Calcul des coûts totaux pour les prestations favorables à l'environnement et au paysage. *Recherche Agronomique Suisse* **8** (1), 12–17.
- Jahrl I., Rudmann C., Pfiffner L. & Balmer O., 2012. Motivationen für die Umsetzung von Ökoausgleichsmaßnahmen. *Agrarforschung* **3** (4), 208–215.
- Mack G., 2017. Combien coûtent les prestations favorables à l'environnement et au paysage? *Recherche Agronomique Suisse* **8** (1), 4–11.
- Mann S. & Lanz S., 2013. Happy Tinbergen: Switzerland's New Direct Payment System. *EuroChoices* **12** (3), 24–28.
- Meier B. & von Grünigen S., 2017. Programmes écologiques sans influence claire sur la couverture des coûts totaux. *Recherche Agronomique Suisse* **8** (1), 18–25.
- Möhring A., Mack G., Zimmermann A., Ferjani A., Schmidt A. & Mann S., 2016. Agent-Based Modeling on a National Scale – Experiences from SWISSland. *Agroscope Science* Nr. **30**, Agroscope, Ettenhausen.
- OECD, 2015. OECD Review of Agricultural Policies: Switzerland 2015. OECD Publishing. Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), Paris.
- Ulber L., Klimek S., Steinmann H.-H., Isselstein J. & Groth M., 2011. Implementing and evaluating the effectiveness of a payment scheme for environmental services from agricultural land. *Environmental Conservation* **38** (04), 464–472.
- Uthes S., Sattler C., Zander P., Piorr A., Matzdorf B., Damgaard M., Sahrbacher A., Schuler J., Kjeldsen C., Heinrich U. & Fischer H., 2010. Modeling a farm population to estimate on-farm compliance costs and environmental effects of a grassland extensification scheme at the regional scale. *Agricultural Systems* **103** (5), 282–293.