



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

14 mai 2014

Ouverture sectorielle réciproque du marché avec l'UE pour tous les produits laitiers

Rapport du Conseil fédéral

En réponse à la motion « Marché laitier » (12.3665) de la Commission de l'économie et des redevances du Conseil national du 15 août 2012 ainsi qu'au postulat Bourgeois « Abolition du contingentement laitier au sein de l'UE. Influence sur les perspectives de la branche du lait » (12.3344) du 2 mai 2012

Résumé du rapport

Mandat et objectifs

Le 15 août 2012, la Commission de l'économie et des redevances du Conseil national a déposé la motion « Marché laitier » (12.3665). La motion transmise par le Parlement le 21 mars 2013 charge le Conseil fédéral d'examiner l'option d'une ouverture sectorielle réciproque du marché avec l'UE pour l'ensemble des produits laitiers. Cette analyse doit permettre au Parlement d'évaluer les opportunités pour le marché laitier actuellement segmenté - en partie protégé et en partie libéralisé - et indiquer dans quelle mesure une ouverture intégrale réciproque du marché laitier peut offrir des perspectives solides à l'économie laitière suisse à moyen et long terme.

Abordant une thématique similaire, le postulat Bourgeois « Abolition du contingentement laitier au sein de l'UE. Influence sur les perspectives de la branche du lait » (12.3344) a été transmis le 28 septembre 2012 au Conseil fédéral. Ces deux interventions faisant état de préoccupations semblables, le présent rapport répond aux deux à la fois. L'analyse d'une ouverture sectorielle du marché laitier s'attache ainsi à éclairer la situation actuelle sur le marché laitier suisse et à évaluer les développements aux plans européen et international, en particulier les conséquences de l'abolition du contingentement laitier au sein de l'UE. L'analyse se focalise toutefois en premier lieu sur les répercussions économiques d'une ouverture du marché laitier et sur la recherche de propositions d'adaptation de la politique de soutien étatique au secteur laitier. Les effets quantitatifs d'une amélioration réciproque de l'accès au marché et les possibilités d'adaptation des mesures de soutien sont estimés et analysés au moyen de modèles de simulation. Une appréciation de l'ouverture du marché par les acteurs de la branche complète ces analyses.

Le marché laitier suisse dans le contexte international

Le marché laitier suisse présente une image diversifiée. Ainsi, les conditions climatiques et topographiques de la Suisse favorisent la production herbagère et la production de fourrage grossier. Cela fait du secteur laitier, qui représente 21 % de la valeur de production agricole, l'un des principaux secteurs de l'agriculture suisse. En effet, près de la moitié des exploitations agricoles de la Suisse produisent du lait. La quantité de lait produite dépasse les possibilités d'écoulement sur le marché intérieur. Aussi le secteur est-il tributaire dans une large mesure de l'exportation de produits laitiers, en premier lieu, de fromage. Le secteur laitier a subi une refonte majeure au cours des 15 dernières années. Suite à la suppression des garanties étatiques de prix et d'écoulement et du contingentement laitier par exploitation, s'est développé un secteur qui s'affirme avec succès sur les marchés. Malgré la réduction du soutien au marché et l'exposition accrue à la concurrence internationale (ouverture à l'UE du marché suisse du fromage), l'économie laitière a élargi sa production et les producteurs de lait ont pu augmenter quelque peu leurs revenus. Les efforts considérables consentis par les acteurs de la branche - lesquels, depuis les producteurs de lait jusqu'aux détaillants, en passant par les transformateurs, ont prospecté de nouveaux marchés potentiels tout en parvenant à faire baisser les coûts - ont grandement contribué à ce résultat.

L'économie laitière doit néanmoins relever encore de grands défis pour asseoir son succès à long terme sur les marchés. Ainsi, tous les produits laitiers, à l'exception du fromage et de quelques produits transformés, subissent un renchérissement en raison d'une protection douanière élevée à l'importation et leur compétitivité est réduite en raison des droits de douane exigés par le partenaire lors de l'exportation. Le prix du lait cru plus élevé en Suisse et l'accès limité au marché UE freinent la poursuite de la croissance et réduisent les perspectives d'exportation. Simultanément, durant les phases de baisse des prix dans l'UE, la pression s'accroît, notamment en raison des importations de produits laitiers transformés, et il devient plus difficile de défendre les parts de marché dans le pays. Sur un marché segmenté - libéralisé pour ce qui du fromage et protégé dans le cas des autres produits laitiers - le prix du lait s'érode pour s'aligner progressivement sur le prix pratiqué dans l'UE. Cette scission du marché ne peut en outre être maintenue que grâce à d'importantes mesures étatiques de soutien des prix, qui à l'origine étaient en partie prévues à titre temporaire. Dans ce contexte, il paraît judicieux d'examiner l'option d'une ouverture sectorielle du marché laitier avec l'UE dans le but d'offrir une perspective à long terme pour l'économie laitière. Celle-ci devrait permettre de

maintenir et développer les parts de marché en Suisse et à l'étranger, d'augmenter les revenus des producteurs de lait à long terme et d'investir les fonds fédéraux de manière plus efficiente.

Selon l'analyse réalisée pour le présent rapport, la suppression des quotas laitiers dans l'UE ne devrait pas changer notablement cette situation initiale. Ainsi, on ne pronostique pas de hausse importante des quantités de lait produites dans l'UE et les prix devraient par conséquent rester généralement stables. Pour toutes ces raisons, il n'y a pas lieu de s'attendre à d'importantes répercussions sur le marché suisse.

Mise en œuvre de l'ouverture du marché laitier et réorientation du soutien interne

L'objectif d'une ouverture sectorielle réciproque du marché laitier serait l'abolition progressive, sur une période transitoire, de tous les obstacles au commerce des produits laitiers avec l'UE, en particulier les droits de douane et les subventions à l'exportation. Le fromage et quelques produits laitiers transformés pouvant d'ores et déjà être exportés en franchise de droit en vertu des accords existants, cette ouverture faciliterait l'accès au marché des autres produits que sont les produits laitiers frais (p. ex. le yogourt nature et le babeurre), la crème, le beurre, le lait et la poudre de lait. Les droits de douane seraient également réduits pour les produits agricoles transformés contenant de la poudre de lait entier, de la poudre de lait écrémé ou du beurre. La protection douanière resterait inchangée pour les autres produits agricoles tels que les céréales, la viande ou les fruits et légumes. La durée de la période transitoire et l'aménagement des étapes à l'intérieur de cette durée devraient encore être négociés avec l'UE. Dans les simulations visant à évaluer les répercussions d'une ouverture, on a tablé sur une mise en œuvre progressive de 5 ans, sur la base d'étapes identiques de suppression des entraves.

Etant donné qu'en cas d'ouverture les conditions du marché seraient substantiellement modifiées, il faudrait en outre revoir la conception des instruments de soutien du marché, à savoir le supplément pour le lait transformé en fromage et les contributions à l'exportation, dans le cadre de la loi chocolatière, pour les matières premières laitières incorporées dans les produits agricoles transformés. Les fonds destinés à financer ces deux mesures, qui s'élèvent actuellement à environ 310 millions de francs, devront être réinvestis au moyen d'une politique de soutien adaptée, afin d'éviter un déplacement non souhaité de la production, de maintenir les capacités de production de l'agriculture et d'atténuer les pertes de revenus des producteurs de lait en raison de la baisse du prix du lait. Sur cette base, trois options de soutien sont analysées à l'aide de modèles quantitatifs dans le présent rapport:

- Supplément pour le lait (supplément de 9 ct./kg sur la totalité du lait commercialisé)
- Contribution à la surface herbagère (contribution de 800 francs par hectare de surface herbagère pour les exploitations pouvant justifier d'une production minimale de lait)
- Contribution plus élevée à la sécurité de l'approvisionnement (via un relèvement de la contribution de base à 1300 francs/ha, soit 400 francs/ha de plus)

Deux autres options sont en outre mises en discussion d'un point de vue qualitatif:

- Contribution plus élevée pour la production de lait basée sur les herbages
- Contribution à l'exploitation établie sur une base historique (contribution calculée une fois pour toutes sur la base des pertes de recettes des exploitations individuelles)

Conséquences d'une ouverture sectorielle du marché laitier

Les répercussions économiques d'une étape d'ouverture telle que décrite plus haut ont été évaluées au moyen d'un modèle de marché (CAPRI) et d'un modèle d'offre (SWISSland). Les résultats peuvent être récapitulés comme suit:

- En cas d'ouverture totale du marché laitier, le prix du lait à la production baisse, en fonction de l'option de soutien retenue, de 17 à 25 % (le prix suisse reste d'environ 5 % supérieur au prix UE); le prix moyen du lait se stabilise ainsi à 47 ct./kg au lieu de 63 ct./kg si la politique agricole 14-17 est poursuivie.

- Sans mesures de soutien internes, la production de lait reculerait de 6 % en comparaison du scénario de poursuite de la Politique agricole 14-17. Avec un soutien financier (310 millions de francs), la production resterait relativement stable.
- Les importations tout comme les exportations de produits laitiers augmenteraient, avec un potentiel d'exportation plus marqué pour les produits laitiers frais.
- Avec un soutien de 310 millions de francs, le revenu net d'entreprise de l'agriculture diminuerait de 100 à 200 millions de francs par rapport à la poursuite de la politique agricole 14-17 selon les mesures de soutien choisies. Le recul serait le moins important (environ 100 millions de francs) avec l'option de la contribution à la surface herbagère ou avec des contributions à la sécurité de l'approvisionnement plus élevées. Diverses analyses de sensibilité mettent en évidence la fourchette quant à l'évolution du revenu en fonction de différentes hypothèses en matière de prix et de coûts.
- L'évolution structurelle se poursuit à un rythme modéré; les cessations d'exploitation continueraient de se produire avec le changement de génération.
- Abstraction faite d'éventuels fonds supplémentaires, l'ouverture du marché laitier se traduirait de manière générale par un gain de bien-être de 150 à 200 millions de francs. Elle permettrait en particulier à réduire les prix à la consommation.

Une évaluation des différentes mesures de soutien est entreprise dans le rapport sur la base de leurs répercussions économiques attendues ainsi de leurs avantages et inconvénients. Après une analyse approfondie, l'option de la contribution à la surface herbagère, seule ou en combinaison avec d'autres mesures de soutien est mise en avant-plan.

En cas d'ouverture du marché laitier, des moyens financiers de l'ordre de 100 à 150 millions de francs par an seraient nécessaires, en plus de la reconversion des fonds de promotion disponibles (environ 310 millions de francs) afin de prévenir un recul du revenu net d'entreprise. L'adaptation efficiente au nouveau contexte de marché peut être également accélérée par des mesures temporaires adéquates dans le domaine des aides à l'investissement et de la promotion de la qualité et des ventes. La charge supplémentaire imposée au budget fédéral par l'ouverture du marché laitier pourrait être imputée à la réserve au bilan constituée conformément à l'art. 19a de la loi sur l'agriculture. Un financement conforme au frein à l'endettement devrait alors être établi en temps opportun.

Pour ce qui est des répercussions sur l'environnement, le projet esquissé n'entraîne pas d'altération significative du niveau écologiquement favorable de la production laitière suisse. Ce bon niveau écologique est l'un des arguments à l'appui du positionnement avantageux des producteurs de lait suisses sur des marchés plus ouverts.

Faisabilité

Une ouverture sectorielle réciproque du marché du lait, telle qu'elle est présentée dans ses grandes lignes dans le présent rapport, présuppose également un intérêt et une volonté de négocier de la part de l'UE. Or, aucune discussion exploratoire n'a encore été menée à cet égard. D'une manière générale, l'UE approuve la suppression de barrières commerciales dans le secteur agroalimentaire. Le projet pourrait être réalisé au moyen d'une extension des dispositions tarifaires de l'accord agricole. Il n'est cependant pas exclu que l'UE demande en parallèle des discussions pour d'autres catégories de produits. De même, il sera difficile de parvenir à un résultat équilibré pour les deux parties par l'approche sélective présentée dans le présent rapport. Qui plus est, la réalisation du présent projet requiert une clarification des relations bilatérales générales de la Suisse et de l'UE. La continuation des pourparlers portant sur des sujets institutionnels est déterminante quant à la question de savoir dans quelle mesure il est possible de poursuivre l'ouverture sectorielle du marché avec l'UE.

Evaluation

Se fondant sur l'analyse du présent rapport, le Conseil fédéral arrive à la conclusion que l'amélioration de l'accès réciproque au marché du lait pour la Suisse et l'UE est une étape nécessaire et une contribution importante à la création d'une perspective sur le long terme pour l'économie laitière suisse. Le projet d'ouverture doit donc être considéré comme positif du point de vue de l'économie nationale. Ainsi, le fractionnement actuel du marché ne pourra pas, comme on le constate

régulièrement, garantir durablement les différences de prix voulues entre le segment protégé et le segment non protégé et représente donc un risque à long terme pour tous les acteurs du marché, d'autant plus que les prix suisses se rapprochent d'ores et déjà progressivement du niveau de l'UE en raison de l'influence de l'Union en matière de prix. La libéralisation aura tout d'abord pour effet de faciliter l'accès au marché de l'UE, qui représente le principal débouché d'exportation, et de renforcer la compétitivité tout au long de la chaîne de création de valeur de l'économie laitière. Ce sont deux facteurs clés qui permettent à cette branche tributaire des exportations d'offrir de véritables perspectives de création de valeur sur le marché. Mais la convergence des prix vers ceux de l'UE n'en représente pas moins un défi de taille, notamment en ce qui concerne les revenus des exploitations laitières. Ce défi peut être relevé à l'aide de mesures qui influent sur le revenu. Les producteurs de lait doivent continuer à bénéficier des moyens financiers affectés jusqu'ici au soutien au marché laitier. Des fonds supplémentaires de l'ordre de 100 à 150 millions de francs par an seraient nécessaires pour éviter un recul du revenu des producteurs de lait.

Dans le contexte politique actuel, le calendrier de la réalisation d'un tel projet est encore incertain. La faisabilité de la mise en œuvre d'une ouverture du marché exige également des progrès en ce qui concerne le renouvellement visé de la voie bilatérale et les négociations portant sur les questions institutionnelles. Les tendances de la politique commerciale joueront aussi un rôle dans la question de savoir si les négociations d'une ouverture réciproque du marché laitier avec l'UE devront être entamées isolément ou dans un cadre plus large.

Table des matières

Résumé du rapport	2
1 Introduction.....	8
2 Le marché laitier suisse et le contexte international.....	9
2.1 Le marché laitier suisse en chiffres	9
2.2 Evolution de l'organisation du marché laitier suisse.....	14
2.2.1 Gestion des quantités.....	15
2.2.2 Protection douanière pour les produits laitiers	16
2.2.3 Subventions à l'exportation	17
2.2.4 Soutien interne	17
2.2.5 Eléments non-tarifaires	19
2.4 Enjeux et perspectives pour les conditions de marché suisses	24
2.4.1 Evolution des marchés internationaux et effets sur la Suisse.....	24
2.4.2 Effets du libre-échange du fromage entre la Suisse et l'UE	26
2.4.3 Evolution de la compétitivité de l'économie laitière suisse	27
2.4.4 Effets des contributions à l'exportation prévues dans le cadre de la « loi chocolatière »... ..	28
2.4.5 Effets du supplément pour le lait transformé en fromage	28
2.4.6 Meilleure adéquation au marché grâce aux changements apportés aux conditions-cadre de la politique agricole.....	30
2.5 Besoins d'intervention	30
3 Ouverture réciproque du marché du lait.....	32
3.1 Description.....	32
3.2 L'avis des acteurs de la branche laitière	33
3.3 Aménagement du soutien interne en cas d'ouverture du marché laitier	37
3.3.1 Effets d'une ouverture du marché laitier sur les instruments de soutien actuels.....	37
3.3.2 Nécessité de mesures de soutien interne en cas de libéralisation	38
3.3.3 Options pour l'adaptation des instruments de soutien interne	38
3.3.4 Compatibilité des mesures de soutien sous l'angle du droit international et du droit européen	40
3.4 Répercussions d'une ouverture du marché laitier	41
3.4.1 Méthodologie	41
3.4.2 Scénarios.....	42
3.4.3 Résultats.....	44
3.5 Évaluation des différentes options de soutien.....	52
3.5.1 Forces et faiblesses.....	52
3.5.2 Conclusions concernant l'aménagement du soutien interne	54
3.6 Mesures d'adaptation temporaires	55
3.6.1 Mesures.....	55
3.6.2 Conclusions relatives aux mesures d'adaptation temporaires.....	57
3.7 Effets financiers de l'ouverture du marché du lait et financement des mesures de soutien interne.....	58
3.7.1 Effets sur les finances fédérales	58
3.7.2 Affectation de la réserve au bilan en application de l'art. 19a de la loi sur l'agriculture.....	58
3.7.3 Financement.....	59
3.8 Effets sur l'environnement	60
3.9 Faisabilité au niveau de la politique européenne	61
3.10 Evaluation d'une ouverture sectorielle du marché laitier.....	62
4 Discussion et conclusions	65
Liste des abréviations.....	67
Glossaire	68
Liste des graphiques et illustrations.....	70

Liste des tableaux	70
Bibliographie.....	71
Annexe 1 : Questionnaire de l'enquête auprès des acteurs de la branche	74
Annexe 2: Liste des entreprises et organisations consultées	81
Annexe 3: Compléments d'information sur les analyses quantitatives.....	82

1 Introduction

La motion Marché laitier (12.3665) de la Commission de l'économie et des redevances (CER-N) a été déposée le 15 août 2012. Le Conseil fédéral a proposé d'accepter la motion. Elle a été transmise par le Parlement au Conseil fédéral au printemps 2013. Cette motion demande au Conseil fédéral de présenter un rapport examinant la possibilité d'une ouverture sectorielle réciproque avec l'UE pour l'ensemble des produits laitiers.

Texte de la motion déposé CER-N (12.3665):

Nous demandons au Conseil fédéral de transmettre au Parlement d'ici l'été 2013 un rapport qui:

- analyse de manière approfondie l'option de l'ouverture sectorielle réciproque avec l'UE pour l'ensemble des produits laitiers, notamment avec une évaluation économique tenant compte de l'évolution prévisible des marchés suisses et européens;
- informe sur la faisabilité d'une telle ouverture dans le contexte des relations bilatérales entre la Suisse et l'UE ;
- décrive l'adaptation des mesures internes de soutien et les mesures d'accompagnement nécessaires dans le cas d'une ouverture sectorielle ;
- propose le concept d'un financement durable de ces mesures, avec recours, dans un premier temps, à la réserve au bilan décidée par le Parlement (art. 19a loi sur l'agriculture) ;
- rende compte de l'appréciation de l'option d'ouverture sectorielle par la branche laitière, notamment de l'interprofession, et les autres milieux concernés.

Dans une thématique semblable, le postulat Bourgeois « Abolition du contingentement laitier au sein de l'UE. Influence sur les perspectives de la branche du lait » (12.3344) a été transmis au Conseil fédéral le 28 septembre 2012. Le Conseil fédéral a été chargé d'examiner le développement de la production laitière européenne dans l'UE, les effets de ce développement sur les relations commerciales de la Suisse avec l'UE, les conséquences positives et négatives de l'abolition du contingentement laitier dans l'UE, compte tenu notamment des incidences économiques pour la Suisse. Ces deux interventions faisant état de préoccupations semblables, le présent rapport du Conseil fédéral répond aux deux à la fois. L'accent principal est mis sur l'appréciation économique d'une ouverture sectorielle avec l'UE. Des analyses quantitatives et des résultats d'évaluations externes mettent en lumière les conditions-cadre et les perspectives actuelles du marché suisse et représentent les répercussions d'une libéralisation avec des mesures de soutien possibles. En outre, un sondage a été réalisé pour connaître l'opinion des acteurs de ce secteur sur l'ouverture du marché laitier. Dans ce même contexte, les conséquences de la suppression du contingentement laitier au sein de l'UE ont été analysées et leur influence sur le marché laitier suisse a été décrite.

La première partie du rapport (chapitre 2) décrit le secteur laitier suisse à l'aide d'indicateurs économiques ainsi que l'évolution de l'organisation du marché du lait suisse. La fin de ce chapitre récapitule les défis auxquels l'économie laitière suisse est confrontée aujourd'hui.

Le rapport montre, au chapitre 3, à quoi pourrait ressembler l'ouverture du secteur laitier à l'UE. Les répercussions d'une libéralisation sur les prix, les volumes, les structures, les revenus et le bien-être ont été examinées sur la base de cette description à l'aide de modèles économiques. Les simulations permettent de tenir compte de l'adaptation des mesures de soutien internes dans les calculs des conséquences économiques. La deuxième partie énumère les avantages et les inconvénients d'une ouverture sectorielle du marché laitier.

Le rapport compare dans la dernière partie (chapitre 4) les répercussions d'une libéralisation du marché avec les défis que doit relever l'économie laitière suisse. Cette comparaison permet de dégager les conditions-cadre dans lesquelles une telle libéralisation serait intéressante pour l'économie suisse.

2 Le marché laitier suisse et le contexte international

Du fait de ses conditions climatiques et topographiques, la Suisse est un pays de production herbagère et fourragère : sur la totalité de la surface agricole utile, 70 % (740 000 ha) sont utilisés comme prairies et pâturages et 465 500 ha sont des surfaces d'estivage. Ensemble, ces surfaces herbagères représentent presque 30 % du territoire de la Suisse. La production laitière suisse dépasse en quantité ce qui peut être absorbé par le marché indigène, raison pour laquelle les marchés d'exportation revêtent une grande importance pour l'économie laitière. Environ 25 % du lait produit en Suisse est exporté sous forme de produits transformés, c.-à-d. en premier lieu sous forme de fromage. Le présent chapitre donne une vue d'ensemble du marché laitier suisse et de son intégration dans le contexte international.

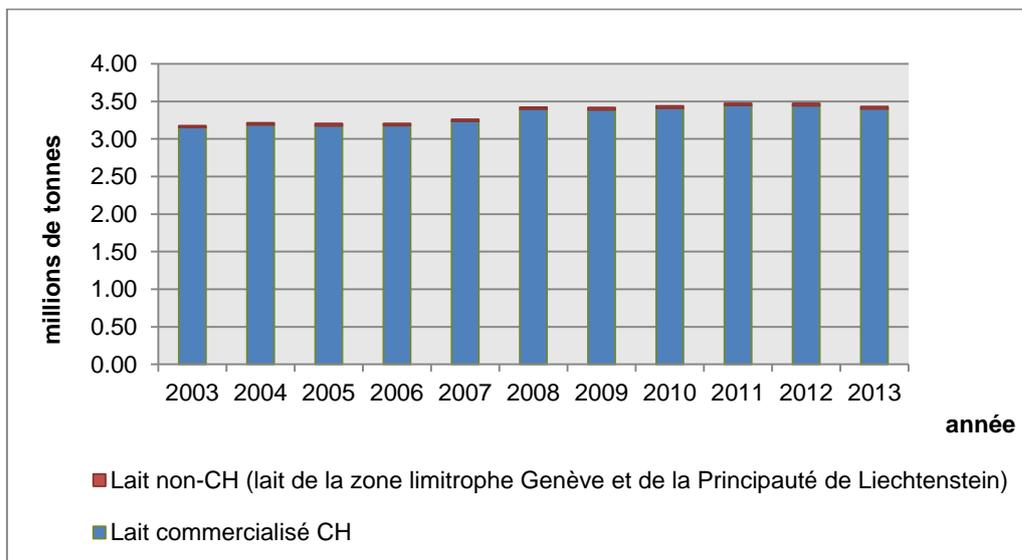
2.1 Le marché laitier suisse en chiffres

Ces dernières années, la valeur totale de la production du secteur primaire a constamment dépassé les 10 milliards suisses. La part de la production laitière à cette valeur se montait en 2012 à 21 %, soit une proportion pratiquement égale à celle des années précédentes. En 2012, environ 24 000 des 56 500 exploitations agricoles suisses produisaient du lait. Le lait commercialisé par ces exploitations a été transformé dans quelques 700 entreprises¹, qui ont occupé en 2008 quelque 9100 personnes en équivalent temps complet. Les cinq plus grandes entreprises de transformation du lait – c.-à-d. Emmi AG, Cremo SA, Hochdorf Swiss Milk AG, Elsa-Mifroma et Züger Frischkäse AG – ont traité en 2012 presque 2,4 millions de tonnes de lait, soit 70 % de la production totale, générant ainsi un chiffre d'affaires de presque 5 milliards de francs².

Production laitière

En 2013, les producteurs de lait ont commercialisé 3,4 millions de tonnes de lait, cette quantité comprenant 29 000 tonnes (0,9 %) issues de la Principauté du Liechtenstein et des zones franches autour de Genève. La part de lait de production biologique se montait à 6,2 %, tandis que le lait de non-ensilage représentait 33 %.

Graphique 1: Lait commercialisé de 2003 à 2012



Source : TSM 2014.

Le graphique 1 montre l'évolution des quantités de lait commercialisées depuis 2003. Avant le début de la période de sortie anticipée du contingentement laitier, le 1^{er} mai 2006, ces quantités étaient relativement stables à environ 3,2 millions de tonnes par année. Elles ont sensiblement augmenté

¹ Selon le recensement des exploitations agricoles 2008 de l'Office fédéral de la statistique OFS.

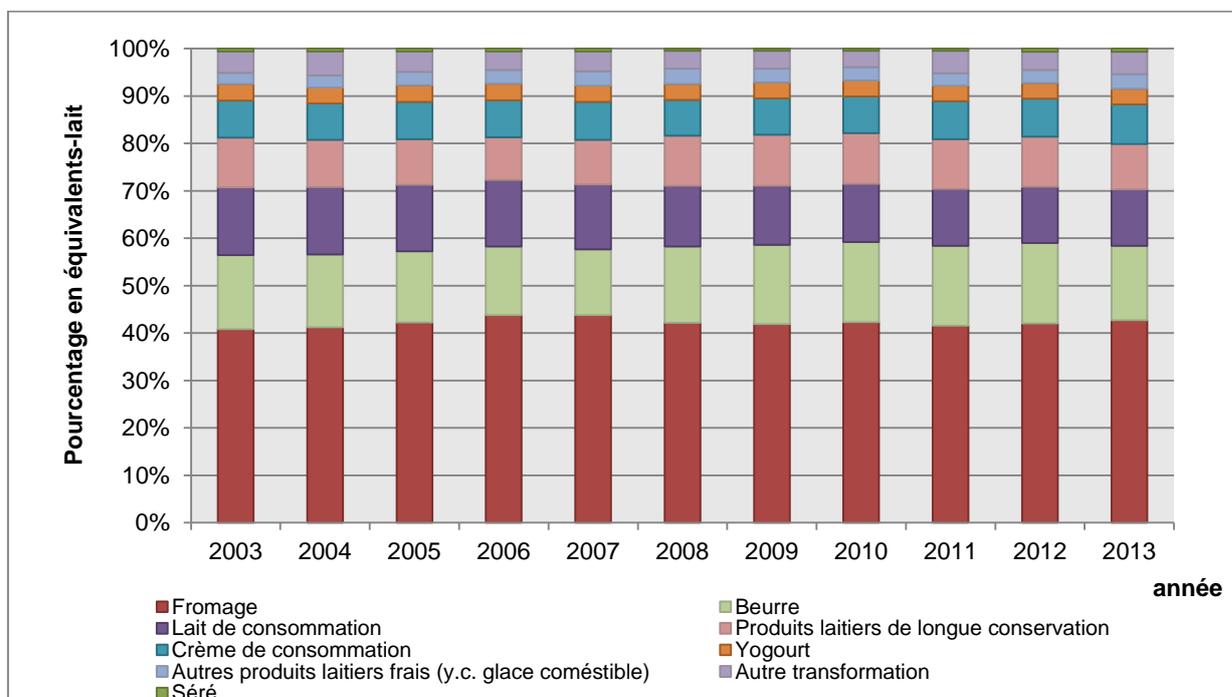
² Statistique TSM, PSL, SCM et USP (2013): Statistique laitière de la Suisse 2012, p. 31-32 et p. 67.

entre 2006 et 2009, suite à la sortie anticipée. En effet, les organisations sorties du contingentement ont fait usage de la possibilité de produire des quantités supplémentaires de lait et celles-ci ont été en partie commercialisées. La plus forte croissance a été observée en 2008, avec une production en hausse de 0,16 million de tonnes ou 5 % par rapport à l'année précédente. Entre 2009, année de la suppression du contingentement, et 2012, la quantité de lait commercialisé a augmenté de 0,1 % par année.

Mise en valeur du lait

La fabrication des divers produits laitiers nécessite des laits avec différentes teneurs en matière grasse et en protéines. C'est la raison pour laquelle on utilise généralement l'unité *équivalents-lait*³ pour indiquer de quelle manière le lait commercialisé est mis en valeur. En 2013, 43 % des équivalents-lait ont été utilisés pour la fabrication de fromage, qui représente ainsi la plus importante forme de mise en valeur du lait. La part d'équivalents-lait utilisée pour la production de beurre et de grasse de beurre se montait à 16 %, tandis que celle utilisée pour les conserves de lait⁴ atteignait 9,5 %. Les quelque 30 % restant ont été utilisés principalement pour la production de lait de consommation, de crème de consommation ainsi que pour la fabrication de yogourts et autres produits laitiers frais (cf. graphique 2).

Graphique 2: Mise en valeur du lait, en équivalents-lait



Source : TSM 2014.

Depuis 2002, la production fromagère représente toujours en moyenne 42 % de la mise en valeur du lait. La production de lait de consommation a en revanche diminué depuis 2002, passant de 14 % à 12 % ; quant à la part de la production de beurre, elle a progressé pour passer de 16,1 % en 2008 à 17,0 % en 2012. Il ressort de ces chiffres que la quantité supplémentaire de lait commercialisé depuis 2008 a été utilisée principalement pour la fabrication de fromage, de beurre et de conserves de lait.

Prix du lait à la production

En 2013, le prix moyen obtenu en Suisse pour le lait se montait à 64,96 ct./kg, ce qui représente une progression de 4,5 ct. par rapport à 2012. Le prix versé aux producteurs pour le lait transformé en fromage se situait en 2013 à 68,73 ct./kg (77,49 ct./kg pour le lait bio) et présentait en outre des

³ Un équivalent-lait correspond à la teneur moyenne d'un kg de lait cru en matière grasse et en protéines (73 g).

⁴ Les conserves de lait comprennent le lait en poudre et le lait condensé.

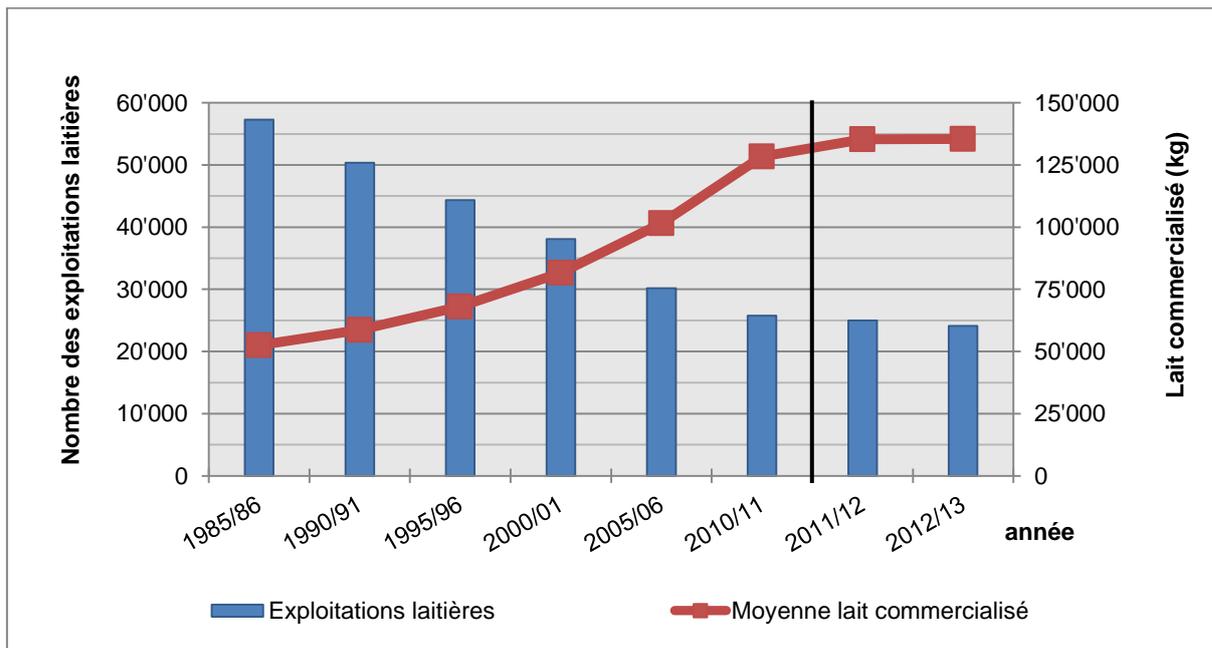
variations considérables selon les sortes. C'est ainsi que le lait destiné à la production d'Emmentaler était payé 62,48 ct./kg en 2013, alors que celui destiné à la production de Gruyère valait 81,19 ct./kg. La différence de prix par rapport à l'UE était en moyenne de 18 ct./kg en 2013, c.-à-d. environ 1 ct. moins grande qu'en 2012.

L'économie laitière suisse est très fortement connectée aux marchés étrangers, notamment parce que le commerce de fromage avec l'UE a été entièrement libéralisé en 2007. Le prix du lait en Suisse est par conséquent influencé par l'évolution des prix à l'échelon international et plus particulièrement par la situation sur le marché européen. Les prix élevés observés en 2007 et 2008 sur le marché international ont conduit en Suisse également à une hausse des prix à la production. A partir de 2009, le prix du lait a connu un recul en Suisse, tout comme dans l'UE. En 2013, le prix du lait s'est rétabli aussi bien sur le marché européen que suisse (voir aussi graphique 8 sous le chiffre 2.4.1).

Exploitations agricoles laitières

Durant l'année laitière 2012/2013 (1^{er} mai 2012 – 30 avril 2013), on comptait en Suisse 24 103 exploitations laitières réparties à raison de 13 370 dans la région de plaine et 10 733 dans la région de montagne. Ces chiffres accusent un recul de 3,5 % – représentant 869 exploitations – par rapport à l'année laitière 2011/2012 et viennent confirmer la tendance à la baisse observée depuis quelques années. Depuis 1985/86, le nombre d'exploitations laitières a en effet diminué de 33 192 unités, ou de 58 %, en Suisse. La production moyenne des exploitations encore actives dans ce secteur a en revanche fortement augmenté durant cette même période, comme le montre le graphique 3.

Graphique 3: Nombre d'exploitations laitières et moyenne de lait commercialisé (kg)



Source : OFAG 2013c.

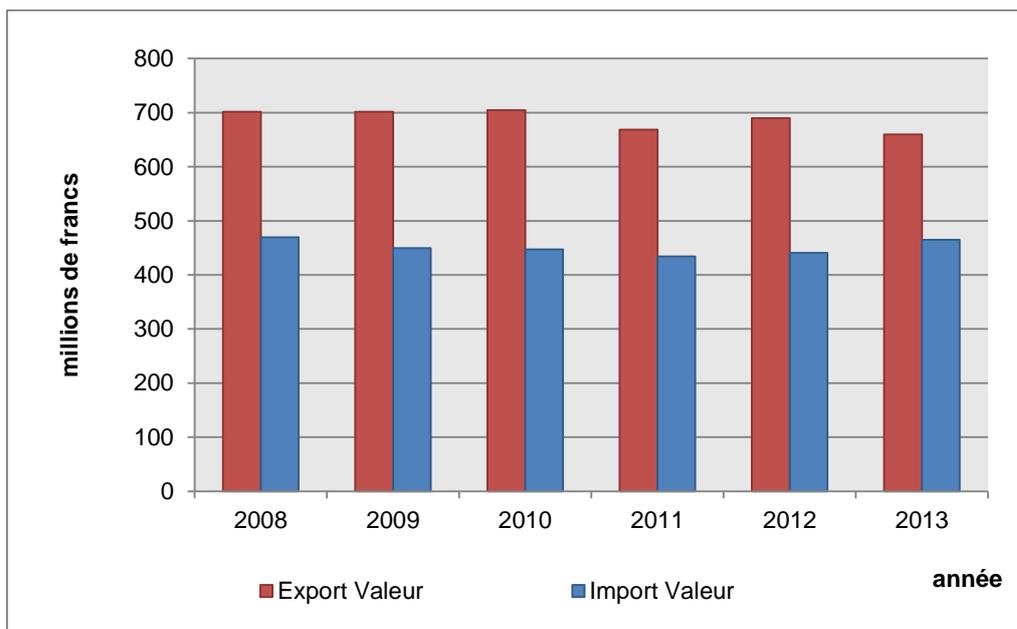
Les exploitations à l'année ont commercialisé en 2012/2013 au total 3,3 millions de tonnes de lait, et les exploitations d'estivage⁵ environ 0,1 million de tonnes. En moyenne, chaque exploitation de plaine a commercialisé 167 775 kg et chaque exploitation de montagne 95 161 kg. Depuis 2001/02, la quantité de lait commercialisé par exploitation a augmenté respectivement de 65 % et de 17 % dans les exploitations de plaine et de montagne.

⁵ Ce sont des exploitations agricoles se trouvant dans la région d'estivage (Préalpes, Alpes, Jura). Elles ne comprennent que des pâturages d'estivage et font l'objet d'une exploitation pacagère saisonnière.

Commerce extérieur

La valeur des exportations de produits laitiers suisses (chapitre 04 du tarif douanier) a diminué de 42,1 millions de francs ou 6 % entre 2008 et 2013. Parmi les causes possibles de cette évolution, on peut mentionner la crise financière internationale de 2009 et le cours du franc suisse croissant depuis 2010, qui a pénalisé les exportations suisses⁶. En outre, la quantité de produits laitiers exportés en 2013 était plus basse, ce qui s'est traduit négativement sur la valeur de ces exportations. La valeur des importations était elle aussi, en 2013, inférieure de 4,3 millions de francs ou 0,9 % à celle de 2008. La balance commerciale a affiché en 2013 un nouvel excédent en faveur de la Suisse, d'un montant de 194 millions (cf. graphique 4).

Graphique 4: Commerce extérieur de produits laitiers selon chap. 04 du tarif douanier



Source : AFD 2014.

Les quantités de lait contenues dans les produits agricoles transformés, comme les boissons lactées, le chocolat, les biscuits, les mélanges de fromage pour fondues ou les crèmes glacées ne sont pas prises en compte dans les valeurs mentionnées dans le graphique 4. Le tableau 1 corrige cela en présentant le bilan quantitatif du commerce extérieur des produits laitiers (chapitre 04 du tarif douanier) et des constituants du lait utilisés dans des produits tels que le chocolat, les pâtisseries ou les préparations pour nourrissons (chap. 17 à 22 du tarif douanier). En 2012, la Suisse a ainsi exporté des produits laitiers et des composants du lait intégrés dans des produits agricoles transformés à hauteur de 853 millions d'équivalents lait entier (EL)⁷. Cela représente 25 % des 3 470 millions de tonnes qui forment la totalité du lait commercialisé. Ces exportations se répartissaient sur différents produits, tels que le fromage (298 millions EL), le beurre et les produits chocolatés (114 millions EL chaque), les conserves de lait (99 millions EL) et les préparations de céréales (93 millions EL). En valeur monétaire, les exportations de fromage venaient très nettement en tête, avec 545 millions, suivies des exportations de produits finis contenant du lait qui, avec 215 millions, avaient plus que doublé par rapport à l'année précédente. Mis à part les fluctuations annuelles normales, les exportations ont augmenté dans presque toutes les catégories aussi bien en quantité qu'en valeur. Les importations de produits laitiers ont elles aussi continuellement augmenté ces dernières années, aussi bien en quantité qu'en valeur. Entre 2008 et 2012, elles sont ainsi passées de 324 à 381 millions EL.

⁶ Statistique TSM, PSL, SCM et USP (2013): Statistique laitière de la Suisse 2012, p. 42.

⁷ Les produits laitiers ont été convertis en millions d'équivalents-lait entier sur la base de la valeur énergétique. Un équivalent lait entier correspond à un kilo de lait entier de vache avec une valeur énergétique de 2800 kilojoules (kJ). Les produits laitiers sont pris en compte en fonction de leur substance potentiellement consommable (point de vue du consommateur): pour les fromages à pâte dure et à pâte mi-dure on déduit la part de la croûte. Cf. Statistique TSM, PSL, SCM et USP (2013) : Statistique laitière de la Suisse 2012, p. 44.

Tableau 1: Bilan quantitatif du commerce extérieur de produits laitiers, en millions d'équivalents lait entier

	2010		2011		2012	
	Importation	Exportation	Importation	Importation	Importation	Importation
Lait de consommation	25.5	0.2	28	0.5	24.3	1.6
Fromage	175.7	277.1	183.1	284.1	191.1	298.2
Crème	1.4	10.4	1.2	14.1	1.1	14.3
Yogourt	8.4	5.9	8.9	4.4	9.3	4.7
Produits laitiers frais	0.8	25.3	0.7	23	0.6	25.8
Conserves de lait	32	126.8	29.8	83.8	32.4	98.9
Prod. de protéines de lait	0.2	3.6	0.3	10.4	0.2	10.3
Beurre	7.3	53.4	8.6	94.1	6.7	114
Total Chapitre 04	251.3	502.7	260.6	514.4	265.7	567.8
17: Sucre et sucreries	1.4	14.7	1.3	15.8	1.6	16.1
18: Cacao et ses préparations	23.1	115.6	24.1	116.5	25.8	113.5
19: Préparations à base de lait	50.9	128	52.5	112.2	56	92.8
20: Préparations à base de légumes et de fruits (pommes de terre surtout)	0.5	0	0.5	0	0.6	0
21: Préparations alimentaires diverses	27	41.9	30.2	39.1	30.7	43.7
22: Boissons	- (*)	15.6	- (*)	16.3	- (*)	18.7
Total Autres chapitres douaniers	103.0	315.8	108.6	299.9	114.7	284.7
Total Produits laitiers	354.2	818.5	369.2	814.2	380.5	852.7

Source : Statistique TSM, PSL, SCM et USP (2013); Statistique laitière de la Suisse 2012.

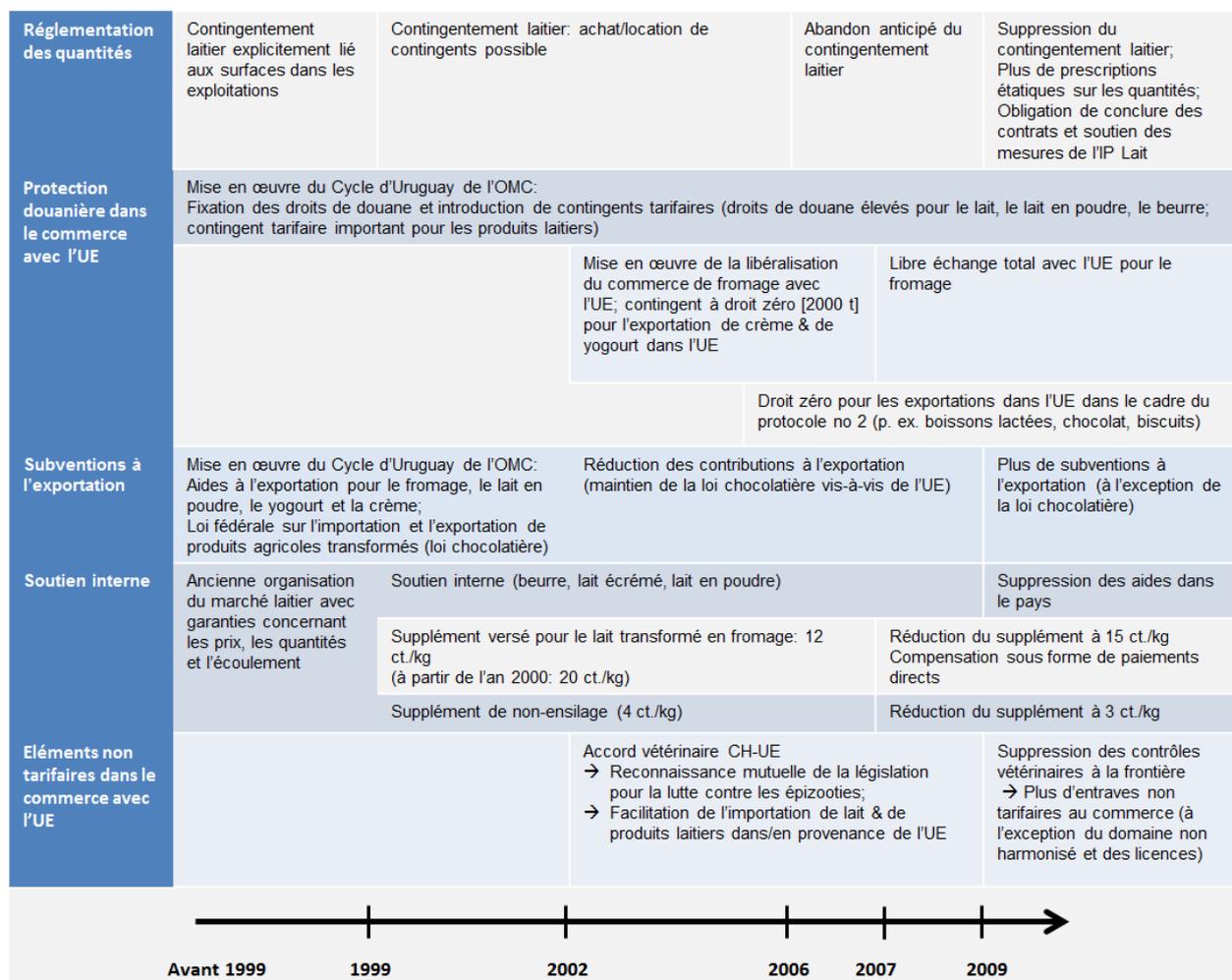
(*) En moyenne, dans les années 2011 à 2013, 3 500 tonnes de boissons lactées ont été importées (y compris les boissons à base de petit-lait, de lactosérum ou de yogourt à boire). La part de lait dans cette quantité n'est toutefois pas connue.

Vu les chiffres relatifs au marché laitier présentés dans ce chapitre et l'évolution de la production et du commerce, on constate, en résumé, que l'économie laitière joue un rôle important en Suisse, ce qui vaut tant pour la production laitière que pour la transformation. En effet, la plus grande partie du lait est transformée en fromage, en beurre, en poudre de lait et en d'autres produits laitiers. Environ un quart de la quantité de lait suisse est exporté sous la forme de produits laitiers, de sorte que l'exportation revêt une importance prépondérante. Une forte augmentation de la quantité de lait produite est constatée en dépit d'une nette diminution du nombre d'exploitations.

2.2 Evolution de l'organisation du marché laitier suisse

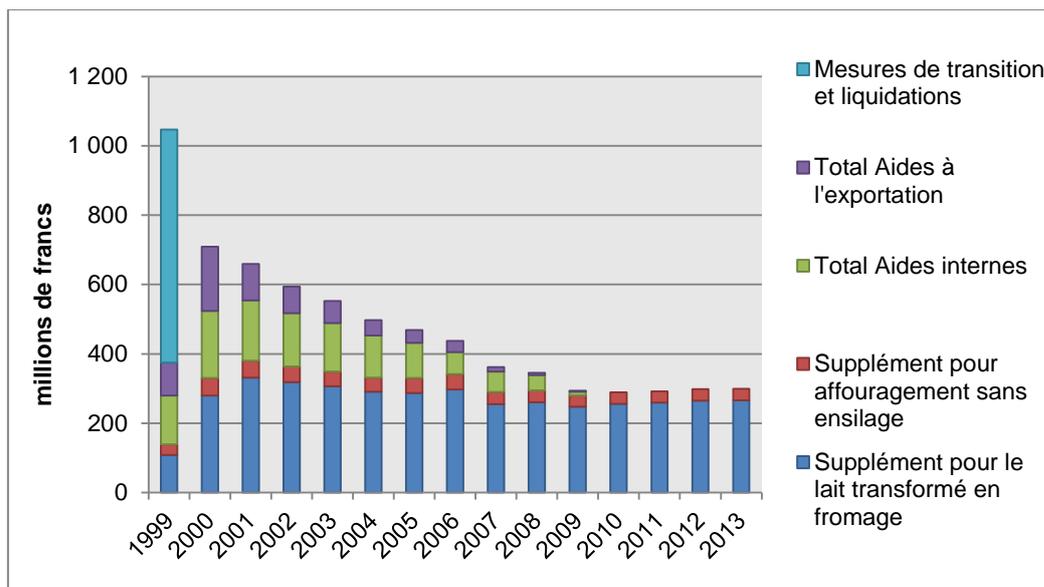
Au cours de ces 25 dernières années, le marché suisse du lait a subi d'importants changements : de nombreuses mesures étatiques de régulation ont été supprimées ou modifiées. Le graphique ci-dessous présente les principales étapes qui ont conduit depuis 1999 à l'organisation actuelle du marché laitier. Les sous-chapitres qui suivent décrivent plus en détail les différentes étapes de la réforme.

Graphique 5: Principales étapes de la réforme du marché laitier suisse



Source: Graphique OFAG.

Les fonds publics alloués pour le soutien des prix au marché laitier ont continuellement diminué depuis 1999. En contrepartie, les paiements directs ont été développés par étapes, bénéficiant aussi aux exploitations laitières. Le graphique 6 donne une vue d'ensemble de l'évolution du soutien interne et des aides à l'exportation dans le secteur laitier. De plus amples informations à ce sujet se trouvent dans les chapitres 2.2.3 et 2.2.4.

Graphique 6: Evolution du soutien interne et aux aides à l'exportation dans le domaine du lait 1999-2013 (*)

Source : OFAG 2013b.

(*) Les contributions à l'exportation accordées dans le cadre de la loi chocolatière et utilisées pour la compensation du prix des matières de base du lait ne sont pas prises en compte dans ce graphique.

2.2.1 Gestion des quantités

Le contingentement laitier individuel a été introduit en Suisse le 1^{er} mai 1977 dans le but de stabiliser la production de lait commercialisé et ainsi conserver l'organisation du marché du lait telle qu'elle était à l'époque, avec un prix du lait garanti. Les contingents étaient attribués en fonction de la surface des exploitations, mais dès 1999 les producteurs pouvaient les commercer entre eux (achat et location de contingents). En adoptant la Politique agricole 2007, le Parlement a décidé, en 2003, de supprimer le contingentement laitier étatique le 1^{er} mai 2009. De nombreux arguments plaidaient en faveur de cette décision⁸:

- La possibilité d'acheter et de louer des contingents laitiers devait conférer aux producteurs la marge de manœuvre nécessaire aux adaptations structurelles. Cette souplesse s'accompagnait toutefois de coûts supplémentaires pour l'achat des droits de production.
- Les transferts de contingents se traduisaient par un transfert de fonds des producteurs de lait actifs vers des bénéficiaires qui, dans certains cas, n'avaient plus d'activité agricole (« rentiers du contingentement »).
- Les coûts liés aux adaptations structurelles à l'échelon des exploitations individuelles devaient être abaissés, afin d'améliorer la compétitivité du secteur.
- Dans l'hypothèse d'une future suppression des contingents laitiers dans l'UE, il convenait de créer pour les producteurs suisses des conditions équivalentes à celles de leurs collègues européens.
- L'attribution par l'Etat de droits de production à l'échelon des producteurs individuels n'était plus en adéquation avec la segmentation toujours plus grande de la production et de la mise en valeur (bio/traditionnel, fromages AOP⁹ avec des aires de production limitées, etc.), ni avec les marchés toujours plus dynamiques.

La suppression du contingentement laitier a été accompagnée de l'obligation de conclure des contrats d'achat de lait (art. 36b de la loi sur l'agriculture¹⁰ [LAgr]), destinés à offrir aux producteurs une

⁸ Message concernant la PA 2007 (FF 2002 4395), p. 4465-4475.

⁹ Le label AOP (Appellation d'origine protégée) désigne des produits fabriqués, transformés et affinés dans une aire géographique délimitée en utilisant un savoir-faire reconnu et éprouvé.

¹⁰ RS 910.1.

certaine sécurité pour les conditions de vente de leur lait et à renforcer leur position de négociation¹¹. Le contrat devait être conclu pour une durée minimale d'un an et fixer les quantités et les prix. L'obligation contractuelle temporaire prévue par l'Etat a été supprimée par le Parlement dans le cadre de la Politique agricole 2014-2017 (PA 14-17) et remplacée par un nouvel article prévoyant une plus forte participation de la branche (voir art. 37 LAgr). L'article stipule que l'élaboration d'un contrat-type pour l'achat et la vente de lait cru incombe aux interprofessions du secteur laitier. A la demande d'une interprofession, le Conseil fédéral peut déclarer la force obligatoire générale pour le contrat-type pour tous les acteurs concernés (producteurs, marchands et transformateurs de lait)¹². Les exigences auxquelles doivent satisfaire les interprofessions et la prise de décision sont régies par l'art. 9, al. 1, LAgr. En d'autres termes, l'interprofession doit être représentative, ne pas exercer d'activités dans la production, la transformation ou la vente et doit approuver le contrat-type à la grande majorité de ses membres.

2.2.2 Protection douanière pour les produits laitiers

Pendant longtemps, le marché laitier suisse a été complètement protégé de la concurrence étrangère par des droits de douane très élevés. Avec l'application des décisions du cycle d'Uruguay de l'OMC, dans les années 1990, le niveau de protection a une première fois été abaissé par l'introduction de contingents tarifaires permettant l'importation de produits laitiers à taux réduits. Une deuxième étape importante a été franchie avec l'ouverture réciproque du marché du fromage, décidée dans le cadre de l'accord agricole entre la Suisse et l'UE¹³ et qui a conduit en plusieurs étapes entre 2002 et 2007 à l'abolition des droits de douane pour cette catégorie de produits vis-à-vis de l'UE.

La protection douanière pour les produits laitiers n'est pas la même selon qu'elle résulte des engagements OMC ou d'accords avec l'UE. La Suisse accorde aux membres de l'OMC un accès au marché dans le cadre de contingents tarifaires. Fixés au terme du Cycle de l'Uruguay, ils comprennent tous les produits laitiers importés durant une période de référence, notamment dans le cadre des contingents bilatéraux. Les contingents OMC de la Suisse sont en général constitués de lignes tarifaires au taux du contingent. A ces lignes sont associées des lignes hors-contingent pour lesquelles il n'y a pas de limite de volume d'importation. Les taux de ces lignes hors contingent sont plus élevés que ceux des lignes au taux du contingent. Le contingent OMC comprend 57 lignes tarifaires. Pour la majorité de ces lignes (43 en tout, p. ex. la poudre lait mais aussi le fromage), il s'agit cependant de taux uniques sans correspondants hors-contingent. L'importation de ces produits n'est donc pas limitée dans son volume. Tous les produits laitiers importés pendant une période de référence, y compris à travers des contingents bilatéraux, ont été répertoriés dans le contingent global OMC au moment de sa création à la conclusion du Cycle de l'Uruguay.

Exemples

- La poudre de lait maigre (ligne tarifaire 0402.1000) a un droit de douane appliqué vis-à-vis de l'UE en 2014 de 323 CHF /100 kg brut.
- Le beurre (ligne tarifaire 0405.1019) a un droit de douane appliqué vis-à-vis de l'UE en 2014 de 1 642 CHF /100 kg brut.

Les droits de douane élevés permettent aux producteurs d'obtenir des prix élevés et limitent la pression de la concurrence sur le marché indigène.

Les droits de douane à l'importation visent à compenser le désavantage de coût subi par l'industrie agroalimentaire suisse lorsqu'elle utilise des matières premières indigènes ; ils permettent de ce fait également d'assurer des débouchés aux produits laitiers semi-finis suisses¹⁴. Les produits agricoles transformés (p. ex. yogourt aux fruits, chocolat au lait, crème glacée) sont frappés de droits de douane – les éléments mobiles – calculés en fonction de recettes de fabrication standard et d'écarts de prix. A ces éléments mobiles s'ajoutent, pour les importations en provenance de pays qui ne font pas partie de l'UE, des éléments de protection dite industrielle.

¹¹ Message concernant la PA 2011 (FF 2006 6027), p. 6111.

¹² Message concernant la PA 2014-2017 (FF 2012 1857), p. 1958.

¹³ RS 0.916.026.81.

¹⁴ Ordonnance concernant les éléments de protection industrielle et les éléments mobiles applicables à l'importation de produits agricoles transformés, RS 632.111.722.

En résumé, on retiendra que le marché laitier suisse est actuellement scindé en deux, une partie ne bénéficiant d'aucune protection douanière (libre-échange du fromage CH-UE) et une autre partie protégée par des droits de douane élevés (marché du fromage CH-pays tiers ; autres produits laitiers).

2.2.3 Subventions à l'exportation

Dans le cadre de la Politique agricole 2011, il a été décidé de transformer toutes les aides étatiques accordées dans le secteur laitier – sauf les suppléments pour le lait transformé en fromage et le supplément de non-ensilage, mais y compris les aides accordées dans le pays et à l'exportation pour le fromage et les autres produits laitiers (poudre de lait, crème et produits laitiers frais) – en paiements directs en faveur des producteurs de lait. Les restitutions à l'exportation des produits laitiers de base ont ainsi été progressivement réduites avant d'être entièrement supprimées à partir du 1^{er} janvier 2009.

Les produits laitiers contenus dans des produits agricoles transformés continuent à bénéficier d'aides à l'exportation ; celles-ci sont prévues dans la loi chocolatière¹⁵ et ont pour but de compenser le désavantage subi par l'industrie agroalimentaire exportatrice du fait des prix des matières premières plus élevés en Suisse en raison de la protection douanière (handicap matières premières).

Le montant maximum des contributions en vertu de la loi chocolatière a été plafonné dans le cadre du cycle d'Uruguay à 114,9 millions de francs. Jusqu'en 2005 il a été entièrement utilisé et n'a pas toujours suffi à compenser les différences de prix de toutes les matières premières.

Le protocole n° 2 révisé de l'Accord de libre-échange de 1972 concernant certains produits agricoles transformés (protocole n° 2)¹⁶ a introduit le 1^{er} février 2005 la compensation au prix net : depuis cette date, la compensation pour les matières premières destinées à des exportations dans les pays de l'UE n'est plus calculée en fonction de la différence de prix entre la Suisse et le marché mondial, mais en fonction de celle entre la Suisse et l'UE. En parallèle, l'UE a supprimé tous les droits de douane sur les produits transformés importés depuis la Suisse et a renoncé à verser des restitutions pour l'exportation de tels produits en Suisse. De ce fait, les besoins financiers pour les contributions à l'exportation ont baissé et le budget alloué aux mesures en vertu de la loi chocolatière a été ramené dès 2005 à 90 millions de francs. En 2007/2008, la hausse des prix sur les marchés internationaux a eu pour effet de réduire les écarts de prix entre la Suisse et les autres pays, de sorte que le budget précité a pu une nouvelle fois être abaissé et porté à 75 millions. En 2009 ce montant n'a pas été suffisant pour compenser entièrement les différences de prix, mais il a été complété au moyen de transferts de sommes allouées aux budgets de l'année précédente et de l'année suivante, ainsi qu'au moyen d'un crédit supplémentaire. Depuis 2010, ces transferts ne sont plus possibles et les 70 millions de francs inscrits au budget et complétés dans les années 2010 et 2011 de crédits supplémentaires ne suffisent plus à compenser entièrement le « handicap matières premières ». Face à ce problème, des réductions de contributions à l'exportation ont été appliquées, pour la première fois le 1^{er} mai 2010. En fonction de l'évolution des exportations et du prix des matières premières, les taux des contributions sont examinés au cours de l'année de contribution et adaptés si nécessaire.

2.2.4 Soutien interne

Hormis les mesures étatiques de protection douanière et les contributions à l'exportation relevant de la loi chocolatière, le marché suisse du fromage et du lait bénéficie aussi d'une politique spécifique de soutien. Le supplément pour le lait transformé en fromage introduit en 1999 a ainsi pour effet de réduire le prix de la matière première *lait* indépendamment du marché auquel le produit final est destiné. Son objectif initial était de contribuer au maintien du niveau des exportations de fromage, malgré les dispositions de l'Accord de l'OMC sur l'agriculture visant à réduire les subventions en faveur des exportations de produits laitiers¹⁷.

En 1999 également, le marché du lait a été dérégulé dans la mesure où les dispositions étatiques qui prescrivaient aux transformateurs quels produits ils devaient fabriquer et à qui ils devaient les vendre

¹⁵ Loi fédérale sur l'importation et l'exportation de produits agricoles transformés, RS 632.111.72.

¹⁶ RS 0.632.401.2.

¹⁷ Message concernant la PA 2002 (FF 1996 IV 1), p. 143.

ont été abrogées ; parallèlement, les garanties de prix et de débouchés ont été supprimées. Le supplément pour le lait produit sans ensilage et destiné à la fabrication de certaines variétés de fromages a été intégré dans la nouvelle réglementation du marché laitier. Il a pour but de compenser les frais plus élevés supportés par les éleveurs qui renoncent aux ensilages pour alimenter les vaches laitières. En effet, certaines spécialités de fromages au lait cru, comme le Gruyère AOP ou l'Emmentaler AOP, ne peuvent être fabriquées qu'avec du lait de vaches qui n'ont pas été nourries avec des ensilages.

Les deux suppléments susmentionnés (supplément pour le lait transformé en fromage et supplément de non-ensilage) doivent bénéficier aux producteurs de lait. Pour des raisons administratives (grand nombre de producteurs, différentes mises en valeur du lait livré, fluctuation de la part de lait transformée en fromage), les suppléments sont cependant versés aux transformateurs de lait, avec l'obligation pour eux de reverser ces montants dans le délai d'un mois aux producteurs auxquels ils ont acheté du lait qu'ils ont transformé en fromage. Le supplément pour le lait transformé en fromage et le supplément de non-ensilage fixés en 2000 à respectivement 20 ct./kg et 4 ct./kg. Le premier a été réduit en deux étapes et s'élève, depuis le 1^{er} janvier 2007, à 15 ct./kg; le second se monte encore à 3 ct./kg. Toutes les autres aides en faveur de la production laitière ont été supprimées fin 2008. Les moyens financiers ainsi rendus disponibles ont été peu à peu transférés vers des paiements directs en faveur des producteurs de lait, dans un premier temps sous forme de contributions allouées pour les vaches laitières (UGBFG¹⁸). Elles sont désormais remplacées par des contributions à la sécurité de l'approvisionnement liées à la surface¹⁹. Plusieurs raisons ont conduit à cette solution²⁰:

- il s'agissait de ramener le soutien du marché laitier au niveau nécessaire pour compenser les différences dans la protection douanière ;
- le supplément pour le lait transformé en fromage devait être maintenu, car le fromage était le seul produit pour lequel le marché avait été entièrement libéralisé vis-à-vis de l'UE dès juillet 2007 ;
- pour favoriser les canaux de transformation compétitifs dans le secteur du fromage, pratiquement plus aucun fonds ne devait être alloué au titre du soutien du marché aux entreprises de transformation et de commerce opérant en aval ;
- ces mesures s'inscrivaient également dans le contexte de la suppression du contingentement laitier prévu pour 2009 ; les mesures de soutien des prix incitent toujours à la production et entraînent une augmentation de l'offre non conforme au marché si les quantités ne sont pas limitées.

Bien que ne s'agissant pas de mesures de soutien interne au sens strict, nous mentionnons ci-après trois mesures supplémentaires qui ont un effet positif sur les débouchés du lait et des produits laitiers suisses :

- en vertu de l'art. 12 LAgr relatif à la promotion des ventes de produits agricoles, la Confédération soutient à hauteur de quelque 7 millions de francs par année les mesures de communication mises en œuvre pour la promotion des ventes de lait et de beurre suisses et d'environ 22 millions de francs par an en faveur du fromage ; ce soutien est subsidiaire, puisque moins de 50 % des frais de marketing sont pris en charge par la Confédération ;
- en été 2013, le Parlement a adopté le « projet Swissness », qui modifie la loi sur la protection des marques (LPM)²¹ et selon lequel l'utilisation de l'indication de provenance « Suisse » doit être réglée de manière plus stricte pour le lait et les produits laitiers que pour les autres denrées alimentaires : pour le lait et les produits laitiers, le lait doit ainsi provenir exclusivement de Suisse ; cette mesure favorise l'utilisation de lait suisse dans les processus de fabrication. Le Conseil fédéral élabore actuellement les dispositions d'exécution;

¹⁸ Contribution versée par unité de gros bétail consommant du fourrage grossier.

¹⁹ Art. 50-54 de l'Ordonnance sur les paiements directs, RS 910.13.

²⁰ Cf. Message concernant la PA 2011 (FF 2006 6027), p. 6108-6110.

²¹ RS 232.11.

- la PA 14-17 et les ordonnances d'application afférentes permettent de développer les instruments visant à encourager les initiatives d'exportation (art. 12 LAgr) et à promouvoir la qualité et la durabilité (en vertu de l'art. 11 LAgr), et de les doter de moyens supplémentaires inscrits au budget ; ces nouveaux instruments sont aussi applicables au secteur laitier.

Les mesures suivantes bénéficient également à la production laitière :

- aides à l'investissement pour les exploitations laitières et les fromageries ;
- politique menée par l'Etat en matière de désignation des produits, notamment la protection des AOP et des IGP²², et des produits de montagne et d'alpage.

2.2.5 Eléments non-tarifaires

Dans le cadre de l'annexe 11 de l'accord agricole entre la Suisse et l'UE (annexe vétérinaire) les parties ont posé les fondements pour des règles équivalentes régissant les échanges commerciaux de produits animaux, notamment les échanges de lait et de produits laitiers. Grâce à la reconnaissance de cette équivalence dans les domaines de l'hygiène alimentaire et vétérinaire, les contrôles vétérinaires aux frontières lors des échanges entre la Suisse et les Etats de l'UE ont été supprimés le 1^{er} janvier 2009. Bien que la protection douanière soit maintenue, les obstacles non-tarifaires au commerce de type sanitaire ont été éliminés le 1^{er} janvier 2009 pour les produits laitiers dans le domaine harmonisé (procédures, normes et règlements, identiques dans toute l'UE).

Certains obstacles techniques et administratifs existent toutefois encore, comme par exemple les certificats d'importation exigés par l'UE pour plusieurs produits, dont des produits laitiers. Cette exigence représente non seulement une charge administrative supplémentaire, mais aussi une charge financière puisque les certificats ne sont attribués qu'en échange du dépôt d'une certaine somme. Du point de vue de l'UE, ces certificats servent à l'information sur le volume des importations et à la gestion des contingents tarifaires. L'UE a renoncé à les exiger pour le fromage lors de la libéralisation du marché. Les exportateurs suisses rencontrent encore d'autres entraves, de nature administrative ou découlant de l'application non homogène des réglementations de l'UE dans ses différents Etats membres.

L'annexe vétérinaire reconnaît l'équivalence des prescriptions sanitaires déterminantes pour le lait et les produits laitiers qui sont applicables de la même manière dans tous les Etats membres de l'UE. En revanche, dans les domaines dans lesquels la législation européenne n'est pas ou pas entièrement harmonisée, il n'y a pas de reconnaissance réciproque des dispositions nationales. Cela a des conséquences pour les exportations suisses de produits laitiers : les différents Etats membres ne définissent par exemple pas de la même manière ce qu'est un yogourt (nombre de germes vivants), un yogourt à la crème ou un lait acidulé (part de composants ne provenant pas du lait) ou ils appliquent des prescriptions différentes en matière de température de stockage. Il en va de même pour certaines dispositions relatives aux processus de fabrication et à la composition des produits. Suite à la révision de la loi fédérale sur les entraves techniques au commerce (LETC)²³, entrée en vigueur le 1^{er} juillet 2010, le principe du « Cassis de Dijon » élaboré par le Cour européenne de justice a été introduit en Suisse de manière autonome. Le secteur alimentaire, et par conséquent les produits laitiers, bénéficient d'une solution particulière : les denrées alimentaires qui ne correspondent pas aux prescriptions techniques de la Suisse doivent être autorisées par l'Office fédéral de la sécurité alimentaire et des affaires vétérinaires (OSAV) avant de pouvoir être mises sur le marché. Pour les exportations, les entraves non-tarifaires au commerce ne sont pas levées par tous les Etats membres de l'UE.

En résumé, l'organisation du marché laitier suisse a connu une évolution la faisant passer d'une réglementation étatique restrictive à un système offrant plus de liberté d'entreprise aux producteurs. Les fonds provenant du soutien du marché, fortement réduit, ont ainsi été réalloués aux paiements directs et le contingentement laitier a été supprimé. Un soutien spécifique du marché subsiste

²² Une IGP (indication géographique protégée) désigne un produit qui a été fabriqué, transformé ou affiné dans une région géographique délimitée. Le lien à la région géographique peut également reposer sur d'autres critères tels que la réputation.

²³ RS 946.51.

cependant sous la forme de suppléments pour le lait transformé en fromage et de non-ensilage, ainsi que de contributions relevant de la loi chocolatière. A l'exception du fromage, des droits de douane élevés protègent le marché suisse contre la pression que les importations pourraient exercer sur les prix. En revanche, l'accord agricole de 1999 a permis d'éliminer pratiquement tous les obstacles non-tarifaires au commerce dans l'importation et l'exportation de lait et de produits laitiers entre la Suisse et l'UE.

2.3 Le marché laitier européen et international

Depuis plusieurs années, le marché laitier international est marqué par d'importantes fluctuations tant des volumes que des prix. Parmi les raisons probables, il convient de mentionner – outre les événements climatiques et la saturation des marchés dans les pays industrialisés – la croissance démographique, l'amélioration du niveau de vie et l'accroissement de la consommation de produits laitiers à l'échelon mondial.

2.3.1 L'environnement international du marché laitier suisse

La production mondiale de lait de vache s'est élevée en moyenne à 737 135 millions de tonnes durant les années 2010 à 2012 et, selon les prévisions de l'OCDE/FAO²⁴, elle devrait croître de 168 millions de tonnes ou 1,8 % par année jusqu'en 2022. La plus grande part de la croissance prévue (74 %) sera générée par les pays en voie de développement, notamment par l'Inde qui devrait à elle seule produire 29 % des quantités supplémentaires. Au cours des dix dernières années, la production laitière a augmenté en moyenne de 2,3 % par année ; ce ralentissement de croissance prévisible est dû à deux facteurs : la pénurie d'eau et le manque de surfaces pour la production fourragère dans les pays en voie de développement.

Selon les prévisions, la consommation de produits laitiers dans les pays en voie de développement devrait augmenter d'ici à 2022 de 2,2 % en moyenne par année. Cette demande croissante s'explique par l'augmentation des revenus, la croissance démographique, le changement des habitudes alimentaires et l'amélioration des conditions de réfrigération des produits. Dans les pays industrialisés, en revanche, on s'attend à une croissance de la consommation de produits laitiers de moins de 1 % par année. D'ici à 2022, les échanges commerciaux de produits laitiers devraient s'accroître : pour les produits qui génèrent les plus grands volumes d'échanges, c.-à-d. le beurre, le fromage et la poudre de lait, on s'attend à une croissance de 1,6 à 2,1 % par année²⁵.

Pour la période de prévisions 2013-2022, on s'attend à une légère hausse des prix nominaux dans le secteur des produits laitiers. En termes de prix réels, en revanche, les prix tendraient à baisser dès 2014, surtout pour ce qui concerne le beurre. Selon les prévisions de l'OCDE/FAO, les prix réels des produits laitiers durant la période 2013 à 2022 devraient toutefois être sensiblement supérieurs à ceux de la période 2003 à 2012.

2.3.2 Le marché laitier européen

Fournissant 21 % de la quantité de lait produite à l'échelle mondiale, l'UE est un des plus grands producteurs de lait ; elle a été à même d'accroître constamment sa production de lait depuis 2001. La politique laitière européenne vise à établir des conditions de marché stables pour les producteurs et les transformateurs de lait au sein de l'Union. Mise en place dans les années 1960, la politique a été régulièrement mise à jour afin de mieux adapter le secteur laitier à l'évolution des marchés. Depuis 2008, le secteur laitier est intégré dans l'organisation commune de marché unique (OCM unique), qui fixe les principaux instruments de marketing. Pour le secteur laitier, il s'agit des instruments suivants²⁶:

- quotas laitiers
- intervention publique et stockage privé

²⁴ OCDE/Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (2013): Perspectives agricoles de l'OCDE et de la FAO 2013, OECD Publishing. p. 229. Disponible sous: http://www.oecd-ilibrary.org/fr/agriculture-and-food/perspectives-agricoles-de-l-ocde-et-de-la-fao-2013_agr_outlook-2013-fr/ (état: 27.1.2014).

²⁵ OCDE/Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (2013), p. 229.

²⁶ Commission européenne (2013a): Les instruments de marché dans le secteur laitier. Disponible sous: http://ec.europa.eu/agriculture/milk/policy-instruments/index_fr.htm (état: 24.3.2014).

- protection douanière et restitutions à l'exportation
- règles relatives à la commercialisation et à la production

2.3.2.1 Quotas laitiers

Actuellement, la production laitière européenne est encore régulée au moyen des quotas laitiers instaurés en 1984 pour résoudre le problème des excédents²⁷. Ce régime sera définitivement supprimé le 1^{er} avril 2015. Avant cette date, plusieurs paliers d'augmentation des quotas doivent permettre d'atténuer les risques liés à la suppression (« atterrissage en douceur »): le Conseil européen a ainsi décidé d'un relèvement de 2 % le 1^{er} avril 2008, suivi de relèvements de 1 % par an en cinq étapes jusqu'à l'année contingente 2013-2014 incluse²⁸.

Le « Paquet Lait » a été décidé par l'UE en 2012 comme mesure d'accompagnement en vue de la suppression des quotas laitiers en 2015. Ses dispositions visent à renforcer la position des producteurs de lait dans la chaîne d'approvisionnement et à mieux adapter le secteur au marché. Le Paquet Lait redéfinit les règles relatives aux contrats dans le secteur laitier. L'UE dispose donc d'une base permettant de rendre obligatoire la conclusion de contrats écrits entre agriculteurs et transformateurs laitiers. La position de négociation des producteurs de lait a également été renforcée (négociation collective des agriculteurs avec les acheteurs de lait). Des possibilités similaires existent aussi en Suisse, de sorte que les producteurs laitiers suisses bénéficient des mêmes conditions que leurs collègues européens. En même temps, les pays membres de l'UE ont la possibilité de fixer, à certaines conditions et pour une durée limitée, à la demande d'une organisation de producteurs, des dispositions servant au pilotage de l'offre de fromages portant une dénomination de provenance protégée (AOP ou IGP). En Suisse, il n'existe pas de base légale identique. Cependant, un résultat similaire peut être obtenu dans le cadre du droit privé ou, exceptionnellement, des mesures décidées par le Conseil fédéral en vertu de l'art. 9 LAgr (p. ex. extension de la limitation des quantités d'Emmentaler AOP aux non-membres de l'interprofession « Emmentaler »). Le paquet prévoit en outre des mesures pour améliorer la transparence du marché. L'UE ne prévoit pas de nouvelles mesures de promotion des ventes ni d'autres mesures d'accompagnement en lien avec la suppression des quotas laitiers. Le Paquet Lait, entré en vigueur le 3 octobre 2012, sera en vigueur jusqu'en 2025 environ²⁹. La Commission européenne présentera d'ici-là deux rapports de mise en œuvre. Un rapport relatif à la mise en œuvre du Paquet Lait analysant les mesures prises et les adaptations envisageables est prévu pour juin 2014.

2.3.2.2 Intervention publique et stockage privé

Différentes mesures prévues dans le secteur laitier européen servent de filet de sécurité en cas de grave déséquilibre des marchés. L'une d'entre elles est l'intervention publique, qui consiste à acheter du beurre et du lait écrémé en poudre dans des stocks publics lorsque les prix passent au-dessous d'un seuil d'intervention déterminé. Une autre mesure consiste à octroyer une aide financière pour couvrir les coûts d'entreposage du beurre dans des stocks privés. Grâce à cette aide, les producteurs peuvent retirer provisoirement certains produits du marché au lieu de recourir à une intervention publique³⁰. Vu les bons prix actuellement obtenus sur les marchés, il n'y a pas lieu d'intervenir ni d'octroyer des aides au stockage privé. Par contre, il n'existe au sein de l'UE aucune mesure d'aide interne permanente en faveur du marché laitier.

²⁷ Commission européenne 2013b. Cinq Etats membres ont dépassé leur quota laitier en 2012/2013 (pour les livraisons) [Communiqué de presse]. Bruxelles. Disponible sous : http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-895_fr.htm (état: 25.3.2014).

²⁸ Commission européenne (2012): Rapport de la Commission au Parlement Européen et au Conseil. Évolution de la situation du marché et des conditions relatives à la suppression progressive du système de quotas laitiers – deuxième rapport sur l'« atterrissage en douceur ». Bruxelles, p. 7. Disponible sous : http://ec.europa.eu/agriculture/milk/quota-report/com-2012-741_fr.pdf (état: 24.3.2014).

²⁹ Commission européenne (2013c). Le « Paquet Lait ». Disponible sous : http://http://ec.europa.eu/agriculture/milk/milk-package/index_fr.htm (état : 27.01.2014).

³⁰ Commission européenne (2013a).

2.3.2.3 Protection douanière et restitutions à l'exportation

L'entrée des produits laitiers dans l'UE est contrôlée par un régime d'importation qui impose la présentation d'un certificat-type d'importation et, généralement, le versement d'un droit de douane.

En cas de déséquilibre des marchés, des restitutions à l'exportation peuvent être accordées sur la base des prix mondiaux pour les produits laitiers exportés vers des pays tiers. Cette mesure n'est toutefois pas appliquée actuellement.

La Suisse bénéficie actuellement de taux préférentiels sur environ 50 % des 203 lignes tarifaires du chapitre « 04 Lait et produits laitiers » de l'UE. Parmi ces taux préférentiels, la Suisse bénéficie de la franchise douanière sans limitation de volume pour environ 40 % de ces lignes. Il s'agit du fromage et de la caillebotte (la ligne jaune), mais aussi de quelques produits transformés. La crème et le yogourt bénéficient de la franchise douanière à l'intérieur d'un contingent tarifaire exclusif de 2 000 t. Tous les autres produits sont soumis à des droits de douane de la part de l'UE. La libéralisation de la ligne blanche (les produits laitiers à l'exception de la ligne jaune) par l'UE permettrait l'élimination des droits de douane sur près de 120 lignes tarifaires européennes.

Exemples

- La poudre de lait maigre (ligne tarifaire 0402 10 11) a en 2014 un droit de douane appliqué vis-à-vis de la Suisse de 125,40 euro/100 kg.
- Le beurre (ligne tarifaire 0405 10 11 20) a en 2014 un droit de douane appliqué hors contingent vis-à-vis de la Suisse de 189.60 euro/100 kg.

2.3.2.4 Effets de la suppression des quotas de l'UE

En décembre 2013, la Commission européenne a publié les perspectives pour les marchés et les revenus agricoles de l'Union européenne pour la période 2013-2023³¹. Dans la partie consacrée au marché laitier, ce rapport examine en particulier les effets de la suppression des quotas laitiers qui interviendra en avril 2015. Les analyses se fondent sur les résultats du modèle agro-économique de la Commission européenne, dont les calculs se basent sur les données et informations relatives aux changements politiques qui étaient disponibles fin septembre 2013. Les principaux résultats de ce rapport sont succinctement présentés ci-après. Les perspectives dégagées par la Commission européenne pour ce qui concerne le développement du marché concordent dans une large mesure avec les projections de l'OCDE/FAO pour la période 2013-2022.

- En 2012, la production laitière (lait livré aux transformateurs) n'a augmenté que de 0,4 % bien que les quotas aient été relevés de 1 %. Cette faible augmentation s'explique en partie par les conditions météorologiques, mais plus encore par les prix élevés des aliments pour animaux, qui ont pesé sur les coûts de production. Bien que cinq Etats membres aient dépassé leur quota laitier, les livraisons totales de l'UE sont restées bien en deçà (- 6,0 %) des volumes contingentaires totaux³².
- L'année 2014/15 est la dernière année avant la suppression des quotas. Bien que les quotas n'aient pas été relevés le 1^{er} avril 2014 comme les années précédentes, on s'attend à ce que la production laitière augmente de 1,4 % grâce à la baisse prévisible du prix des aliments pour animaux et à la stabilisation des prix du lait à la production. Dans quelques Etats comme le Danemark, l'Allemagne ou les Pays-Bas, les quotas 2014 auront encore un effet limitatif sur la production laitière.
- Pour 2015, après la suppression des quotas, on ne s'attend pas à une hausse spectaculaire de la production de lait : son taux de progression est estimé à 1,6 %. On part en effet de l'hypothèse que les producteurs auront déjà réagi à la suppression des quotas auparavant, c.-à-d. durant la phase d'« atterrissage en douceur ». De plus, ces dernières années les volumes contingentaires n'ont pas été entièrement exploités dans plusieurs Etats membres et on ne

³¹ Commission européenne (2013d). Prospects for agricultural markets and income in the EU 2013-2023. Agriculture and Rural Development. p.50-59, p. 79, p. 119-123. Disponible sous: http://ec.europa.eu/agriculture/markets-and-prices/medium-term-outlook/2013/fullrep_en.pdf (état: 26.2.2014).

³² Commission européenne (2013b).

s'attend pas à ce qu'ils augmentent fortement leur production. Dans les pays qui ces dernières années ont entièrement utilisé, voire dépassé leur quota (p. ex. les Pays-Bas, l'Allemagne, le Danemark, l'Autriche ou Chypre), la croissance de la production sera sans doute plus forte qu'en moyenne de l'ensemble de l'Union.

- Les conditions de production – naturelles et structurelles – varient très fortement d'une région à l'autre de l'UE, ce qui se répercute sur les coûts de production dans les différents Etats et régions. On s'attend à ce que la production laitière se concentre dans les régions les plus favorables et qu'elle tende à régresser dans les autres régions ou Etats. Il se pourra par conséquent que l'on assiste à une croissance de la production – et à une adaptation des prix subséquente – plus importante dans les régions qui comptent un grand nombre d'exploitations laitières performantes (p. ex. l'Irlande, l'Allemagne, les Pays-Bas, le Danemark) que dans le reste de l'Union.
- La production laitière continuera sans doute à progresser après 2015, mais à un rythme plus lent que durant les années 2014 et 2015. On estime que la production européenne totale de lait commercialisé progressera par rapport à 2012 de quelque 9,6 millions de tonnes (+ 7 %) pour atteindre 150 millions de tonnes en 2023. Le ralentissement de la croissance s'explique par l'augmentation des coûts de production – en particulier des prix de l'énergie – ainsi que par les nouvelles exigences relatives à la protection de l'environnement, comme la « Directive Nitrates » qui limitera la croissance ou l'intensification de la production dans plusieurs Etats membres.
- Pour la période 2014-2016, on table sur un recul du prix du lait à la production à 34 eurocent/kg (= 42 ct. au cours de 1,23 EUR/CHF), puis à une stabilisation autour de 35 eurocent/kg (= 43 ct.) dans la période suivante et jusqu'en 2023. La stabilité des prix sur les marchés mondiaux de la poudre de lait écrémé et du fromage à laquelle on s'attend justifie cette perspective. En 2012, la quantité de lait produite dans l'UE n'a que peu augmenté, malgré des quotas relevés de 1 %, parce que les prix des aliments pour animaux étaient très élevés. Cela montre que les producteurs de lait réagissent aujourd'hui déjà très sensiblement aux signaux du marché et en particulier à la demande internationale. Des incertitudes, dues par exemple aux fluctuations de rendement des cultures végétales en raison de facteurs météorologiques ou macroéconomiques (cours des changes, prix du pétrole), jouent ainsi un rôle dans la fixation des prix obtenus pour la production laitière dans l'UE. Ils peuvent donc diverger des prévisions ci-dessus. Il faut par conséquent s'attendre à une variabilité annuelle des prix effectivement obtenus par les producteurs de lait.

En résumé, on peut dire que l'augmentation des quotas laitiers opérée par étapes ces dernières années a d'ores et déjà permis à la production de s'adapter à la suppression totale du contingentement en 2015. Dans la plupart des Etats membres, les quotas laitiers ont peu à peu perdu de leur importance. Cela est confirmé par le fait que dans la majorité des Etats membres, la production laitière effective était inférieure aux contingents autorisés. Dans les Etats où les quotas ne sont pas entièrement exploités, les prix d'achat de quotas sont très bas, voire nuls. Il ressort de ces constats que la fin du régime des quotas laitiers ne s'accompagnera probablement ni d'un accroissement extraordinaire de la production laitière, ni d'une chute des prix à la production. En revanche, il faut continuer à s'attendre à des fluctuations du marché à court terme. La Commission européenne est convaincue que le cadre légal actuel apporte depuis 2008 déjà la sécurité aux producteurs de lait et permet un passage en douceur de la situation actuelle vers les conditions qui prévaudront après la suppression des quotas. Du point de vue de la Commission, il n'est pas nécessaire de modifier le cadre légal régissant la production laitière³³.

Dans les conditions précitées, le marché laitier suisse ne devrait pas subir d'importants effets de la suppression des quotas laitiers dans l'UE. Selon les prévisions, la production laitière n'augmentera pas fortement et les prix resteront en principe stables, de sorte qu'on ne doit pas, à l'heure actuelle, s'attendre à des conséquences importantes. Vu les échanges commerciaux existants, le marché suisse est d'ores et déjà sensible aux signaux émis par le marché européen.

³³ Commission européenne (2012), p. 8.

Le Conseil fédéral suit l'évolution que les marchés des Etats européens subissent en lien avec la suppression des quotas et il est attentif à toute introduction ou modification d'instruments au titre de mesures d'accompagnement afin d'en évaluer les effets sur les relations commerciales. En font également partie les efforts déployés par l'UE en vue d'accords de libre-échange avec d'autres partenaires tels que le Etats-Unis ou le Canada, qui pourraient avoir une influence sur la marché laitier international, l'évolution des prix et les flux commerciaux. Le maintien et le développement des parts de la Suisse sur le marché européen ne dépendent donc pas tant de l'évolution de la situation au sein de l'Union que de la compétitivité de l'économie laitière suisse, qui doit être défendue et consolidée.

2.4 Enjeux et perspectives pour les conditions de marché suisses

La production laitière est un pilier essentiel de l'économie agroalimentaire suisse. Les conditions de production qui prévalent dans le pays sont en effet particulièrement favorables à une production de lait à base de fourrages grossiers et confèrent à ce secteur un avantage comparatif sur les autres secteurs agricoles. En outre, le secteur laitier est dans une large mesure tourné vers l'exportation. Ainsi, 28 % du lait suisse ont été exportés en 2011 sous forme de produits laitiers. Le développement des marchés internationaux revêt donc une importance décisive ; il en sera question dans la première partie de ce chapitre. La deuxième partie montrera comment le développement des conditions-cadres de la politique agricole a permis ces dernières années d'améliorer sans cesse la compétitivité aussi bien à l'échelon de la production qu'aux échelons en aval. La dernière partie, enfin, abordera la question des conséquences politiques à tirer des différentes analyses qui ont été réalisées pour évaluer l'efficacité et l'efficacité des mesures encore en vigueur actuellement.

2.4.1 Evolution des marchés internationaux et effets sur la Suisse

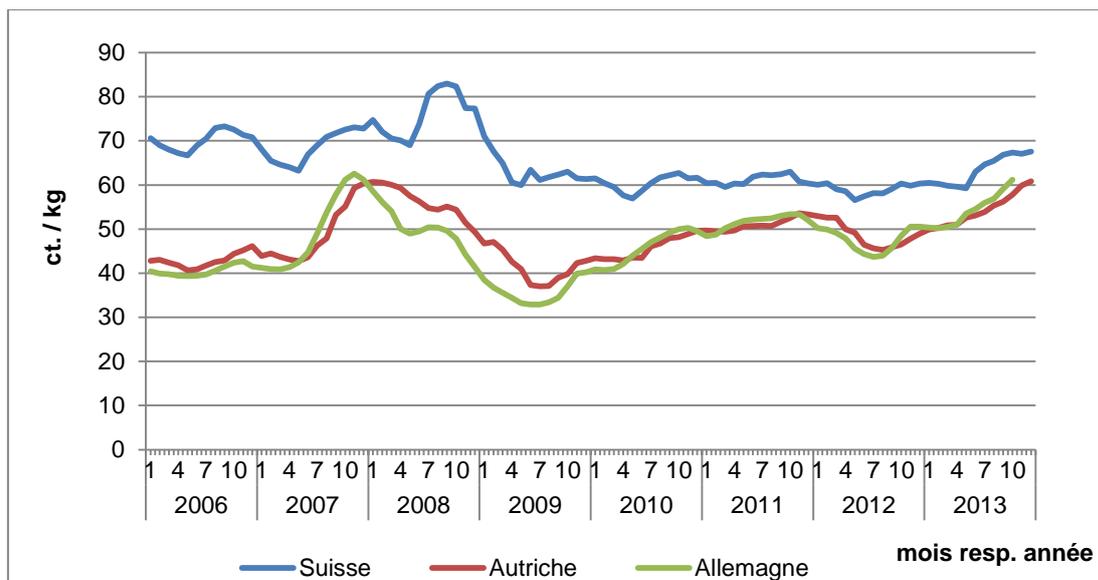
Les prévisions en matière d'évolution des marchés internationaux du lait et des produits laitiers sont réjouissantes. La demande pour ces produits reste dynamique, et ce particulièrement dans les pays émergents où la part des ménages à revenus moyens est en augmentation. En ce qui concerne l'offre, une croissance des exportations est attendue en Océanie, ainsi qu'aux USA et en Argentine (cf. ch. 2.3.1). Selon le dernier rapport sur les perspectives pour l'UE³⁴, la quantité de lait produite n'augmentera que modérément malgré l'abrogation du régime des quotas le 1^{er} avril 2015 (cf. ch. 2.3.2.4).

Ces dernières années, la balance commerciale suisse du lait et des produits laitiers a été positive (cf. ch. 2.1). Cependant, du fait de l'accès limité au marché – seuls le fromage, la caillebotte et des produits agricoles transformés choisis peuvent être exportés en franchise de douane dans l'UE – il est difficile d'augmenter davantage les exportations.

Vu l'intégration toujours plus étroite du marché du fromage et la nécessité d'exporter les excédents de lait sous forme de poudre de lait et de beurre, le prix moyen versé aux producteurs suisses de lait est de plus en plus influencé par l'évolution des prix au sein de l'Union. Ces dernières années ont toutefois montré que dans un contexte baissier le prix du lait en Suisse baissait immédiatement et dans la même mesure que dans l'UE, tandis que dans un contexte haussier, la reprise en Suisse intervenait plus tard et dans une moindre mesure. On voit sur le graphique 8 que la hausse du prix du lait en Allemagne (mars à novembre 2007 : + 24,83 ct./kg de lait) a été plus importante que la hausse intervenue plus tard pour le lait suisse (mai à septembre 2008 : 13,96 ct./kg de lait). Cela s'explique peut-être notamment par l'augmentation de la quantité de lait produite durant cette période. Au cours des sept dernières années, le prix à la production en Suisse s'est par conséquent rapproché du prix à la production dans l'UE. L'ouverture du marché du fromage et la suppression du contingentement laitier pourraient aussi avoir contribué à cette situation. Une comparaison entre les prix du lait à la production en Suisse et dans les pays frontaliers que sont l'Allemagne, l'Autriche et la France illustre cette évolution : à taux de change fixe, la différence a chuté de 28 ct./kg à 10 ct./kg, et même aux taux de change actuels la différence s'est constamment amenuisée, passant d'env. 28 ct./kg à 19 ct./kg (cf. graphique 7). La force du franc suisse a freiné le rapprochement des prix du lait.

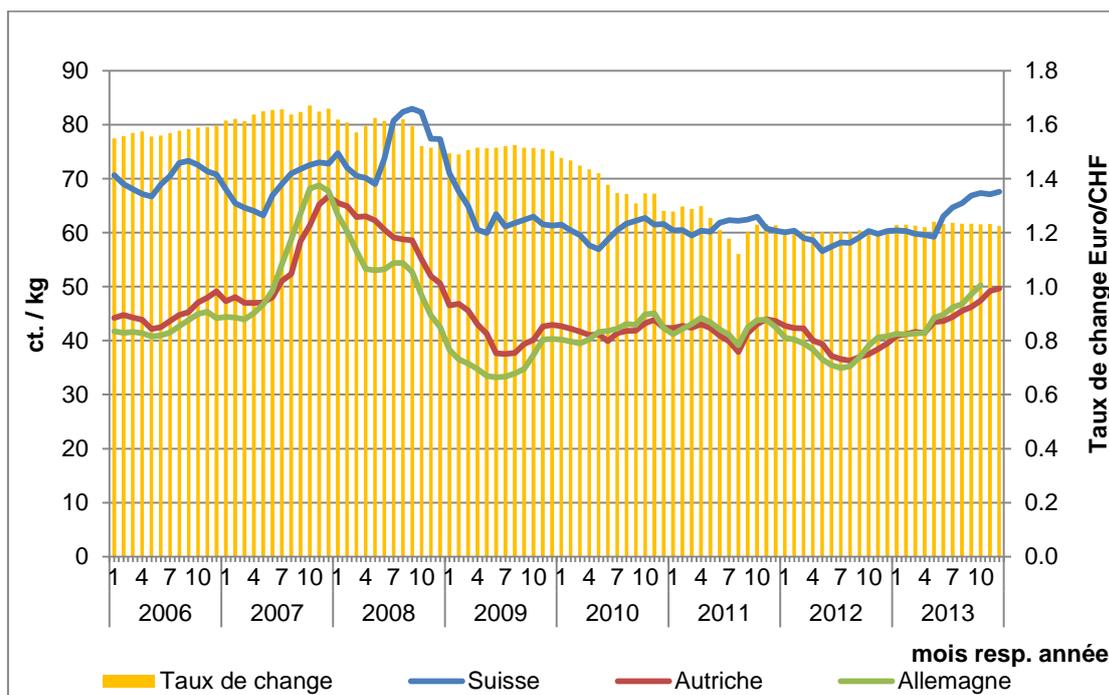
³⁴ Commission européenne (2013d), p.50-59, p. 119-123.

Graphique 7: Comparaison des prix du lait à la production à taux de change fixe (1 Euro = 1.50 CHF)



Sources : OFAG, BMELV, AMA, BNS, plusieurs années.

Graphique 8: Comparaison des prix du lait à la production aux taux de change du moment



Sources : OFAG, BMELV, AMA, BNS, plusieurs années.

En se basant sur l'évolution observée ces dernières années, on peut s'attendre à moyen ou long terme à un alignement des prix suisses à la production à ceux de l'Union, même si les mesures de soutien restent élevées. Le problème pour l'économie laitière suisse est que cet alignement se fait par petites étapes alors que le soutien de l'Etat reste le même et alors que l'accès au marché européen ne s'améliore pas pour les produits laitiers suisses.

2.4.2 Effets du libre-échange du fromage entre la Suisse et l'UE

Selon une étude réalisée par BAKBASEL³⁵ sur mandat de l'OFAG, la libéralisation réciproque du commerce du fromage entre la Suisse et l'UE a eu un effet positif sur la qualité et l'innovation dans l'économie fromagère suisse. L'ouverture du marché du fromage s'est traduite par une augmentation des exportations et des importations ; la balance commerciale suisse est restée positive et l'offre s'est enrichie en variétés. Le maintien de la situation d'isolement de la branche n'aurait pas conduit à de meilleurs résultats pour les producteurs que le libre-échange. L'étude montre que les producteurs suisses de fromage ont plus que compensé leurs pertes de parts sur le marché indigène par l'accroissement des exportations. En outre, il y a lieu de penser que des efforts de marketing accrus ont permis de tirer parti au mieux des possibilités offertes par le libre-échange.

Les analyses effectuées par BAKBASEL montrent aussi que l'on n'a constaté jusqu'à fin 2011 aucune éviction de producteurs suisses de fromage en raison de la concurrence étrangère. L'accroissement des importations était à peu près équivalente à l'accroissement de la consommation en Suisse, qui, durant la dernière décennie, a augmenté de 22,2 % en absolu et de 12,3 % par habitant. Si en termes quantitatifs les ventes de fromage suisses dans le pays sont restées à un niveau constant, leur part proportionnelle sur le marché indigène a néanmoins baissé. Les ventes d'Emmentaler – un produit d'exportation typique – ont très nettement reculé, mais ce recul a été plus que compensé quantitativement par l'exportation de fromages qui n'avaient pas accès au marché européen avant la libéralisation. La balance commerciale n'est négative qu'avec la France. Dans l'ensemble, le résultat correspond à ce à quoi on peut s'attendre dans des conditions de libre-échange. On a ainsi observé une très nette amélioration de la compétitivité de l'économie fromagère suisse, qui selon l'étude est prouvée en particulier par l'accroissement des exportations de fromage réalisé malgré la force du franc suisse. Ce résultat s'explique d'une part par l'allègement des coûts liés à la matière première lait, mais d'autre part également par les atouts que la production suisse a fait valoir ces dernières années dans la compétition au niveau de la qualité, alors même que les mesures de soutien ont été supprimées. Pour compléter le tableau, il convient de souligner que les consommateurs ont également largement profité de cette évolution : ils bénéficient, d'une part, d'un plus grand choix (variété des produits) et, d'autre part, de prix tendanciellement plus bas. L'étude indique une amélioration générale du bien-être suite à l'intensification des échanges.

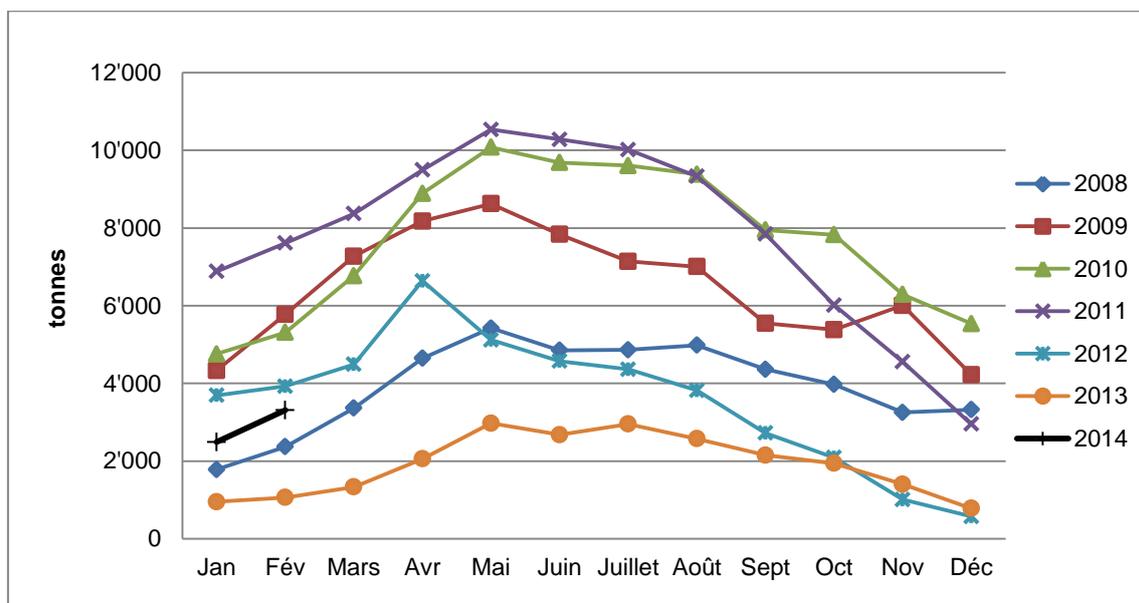
En conclusion, le libre-échange du fromage a des effets largement positifs sur l'économie laitière suisse. Côté production, les structures ont constamment évolué et la libéralisation du marché a très clairement renforcé la compétitivité de la branche. Cela s'est traduit par un accroissement des exportations de fromages suisses non seulement vers l'UE, mais aussi vers des pays tiers. La production suisse de fromage a augmenté malgré la croissance des importations de fromage observée dans le même temps. L'augmentation de la consommation en Suisse a contribué à cette évolution. Les consommateurs suisses ont profité du marché libéralisé notamment grâce à la plus vaste palette de variétés qui lui était ainsi proposée et grâce à la baisse des prix.

Depuis l'ouverture du marché du fromage, le marché laitier suisse est scindé en deux parties, l'une en franchise de douane (libre-échange de fromage CH-UE), l'autre protégée par des droits (fromages CH-pays tiers ; autres produits laitiers). On s'attend de ce fait à une grande différence dans les prix d'acquisition de la matière première : en raison du marché libéralisé, le lait de fromagerie devrait pouvoir être acheté à des prix compétitifs par rapport à l'UE – mais en contrepartie les producteurs de lait devraient aussi bénéficier d'une partie de la plus-value générée par les variétés de fromages bien positionnées (p. ex. Gruyère AOP). Le supplément de non-ensilage versé aux producteurs est une compensation pour le niveau de prix plus élevé de la matière première suisse utilisée dans le domaine non protégé (lait de consommation, produits laitiers). Si le marché du lait est scindé, ses deux parties ne sont néanmoins pas entièrement indépendantes l'une de l'autre : une offre légèrement excédentaire exerce ainsi une pression à l'alignement des prix au niveau de ceux offerts pour le lait transformé en produit à faible valeur ajoutée. Cela explique la tendance à l'érosion des prix du lait de centrale observée ces dernières années.

³⁵ BAKBASEL (2012): Evaluation und Auswirkungen des Käsefreihandels zwischen der Schweiz und der EU. Rapport effectué sur mandat de l'Office fédéral de l'Agriculture. p. 77-81. Disponible sous: http://www.blw.admin.ch/dokumentation/00018/00112/00504/index.html?lang=de#sprungmarke0_29 (état: 26.2.2014).

Les excédents de lait sont transformés en beurre et en poudre de lait écrémé, qui peut être exporté sans grande perte par rapport au prix suisse. Au contraire, le beurre vient s'accumuler dans les stocks en raison des appréciations différentes des matières grasses/protéines en Suisse en comparaison avec l'UE ou le marché international. L'état des stocks de beurre peut ainsi être considéré comme un indicateur de la situation de l'offre de lait cru sur le marché suisse³⁶. Entre 2008 et 2011, on a à nouveau connu, comme déjà par le passé, une phase de stocks de beurre élevés due aux importantes livraisons de lait et à la baisse des prix des produits laitiers sur les marchés internationaux (cf. graphique 9). Afin de réduire ces stocks par les exportations, les producteurs et la Confédération ont engagé des moyens financiers considérables pour ramener le prix du beurre au niveau du marché mondial. A la fin 2012 et durant le premier semestre 2013, les livraisons de lait en Suisse ont reculé et les prix des produits laitiers sur les marchés internationaux ont évolué positivement, de sorte qu'il a fallu transformer bien moins de lait excédentaire en beurre et en poudre de lait écrémé que durant les années précédentes. Si les prix mondiaux pour les produits laitiers devaient baisser ou si la production laitière suisse devait à nouveau augmenter, de nouveaux excédents de lait et par conséquent un nouvel accroissement des stocks de beurre seraient toutefois probables. On constate ainsi une tendance à la hausse des stocks de beurre depuis début 2014 en raison des livraisons de lait accrues par rapport à 2013. Le financement de la réduction des stocks de beurre sera donc vraisemblablement d'actualité au sein de la branche.

Graphique 9: Evolution des stocks de beurre en Suisse 2008-2009



Source: OS Beurre Sàrl, plusieurs années.

2.4.3 Evolution de la compétitivité de l'économie laitière suisse

Mesurée à la croissance des exportations, la compétitivité de l'industrie alimentaire s'est améliorée ces dernières années notamment dans les branches ou dans les segments des produits pour lesquels elle dispose d'avantages concurrentiels par rapport à l'étranger³⁷. Un accès aussi facilité que possible au marché contribue indubitablement à cette croissance, comme cela a été clairement démontré par le libre-échange du fromage. L'allègement des coûts supportés par les transformateurs pour la matière première lait a été un facteur important pour l'amélioration de la compétitivité. La différence de prix entre le lait suisse et le lait produit dans l'UE est de nos jours nettement moins grande qu'en 2003 par exemple (cf. chap. 2.4.1). Cependant, en plus du rapprochement des prix, la qualité et la variété des produits (p. ex. fromages variés et exclusifs) sont des facteurs de succès décisifs pour l'exportation. La compétitivité de la branche laitière a aussi été améliorée à l'échelon de la production

³⁶ Gerber A. (2011): Der Schweizer Milchmarkt zwischen den Paradigmen „Plan und Markt“. Thèse de master EPFZ, Semestre d'automne 2010. p. 32.

³⁷ Aepli M. (2011): Volkswirtschaftliche Bedeutung und Wettbewerbsfähigkeit der Schweizer Nahrungsmittelindustrie. EPFZ. p. 24.

grâce à des structures plus efficaces et à l'application plus stricte de la stratégie qualité. Il n'en reste pas moins que malgré le remarquable accroissement de la production par exploitation et l'amélioration sensible de la productivité du travail, la production laitière suisse n'est toujours que relativement compétitive par rapport aux pays voisins. Les structures de production restent comparativement petites en Suisse, nécessitant une forte intensité de main-d'œuvre et générant par conséquent des coûts élevés³⁸.

Conclusion : une compétitivité accrue s'observe en particulier dans le secteur libéralisé de la production fromagère. Si l'on considère l'ensemble du secteur laitier, et en particulier l'échelon de la production et les segments qui bénéficient toujours d'une protection, il apparaît qu'il existe encore un potentiel d'amélioration de la compétitivité.

2.4.4 Effets des contributions à l'exportation prévues dans le cadre de la « loi chocolatière »

Les contributions à l'exportation prévues dans le cadre de la « loi chocolatière » font l'objet d'une pression internationale en vue de leur suppression. La Suisse s'est engagée, lors de la conférence ministérielle de l'OMC à Hong Kong en 2005 et lors des négociations sur des sujets du Cycle de Doha (paquet de Bali) à Bali en décembre 2013, à supprimer à moyen ou à long terme toutes les formes de subventionnement des exportations, qui sont considérées comme un facteur de distorsion du commerce international. Aujourd'hui déjà, la compensation du prix des matières premières par le biais de la loi chocolatière, qui est réglée pour les échanges commerciaux avec l'UE dans le protocole n° 2 de l'accord de libre-échange de 1972, fait depuis longtemps l'objet de critiques de la part de l'UE.

La loi chocolatière a pour objectif de compenser le handicap lié aux prix des matières premières que la politique agricole entraîne pour l'industrie alimentaire suisse. D'une part, des contributions sont accordées pour l'exportation de matières de base agricoles de base sous forme de produits transformés (chocolat, biscuits, aliments pour enfants, boissons lactées, etc.); d'autre part, les produits transformés importés sont frappés de droits de douane calculés en fonction de recettes de fabrication standard et d'écart de prix du moment. Les prix du marché étant pris en compte dans le calcul, la loi chocolatière compense non seulement la différence de prix du lait entre la Suisse et l'étranger, mais aussi en partie les différences dans les marges de transformation et de ventes réalisées au premier échelon de transformation. Le fait que les désavantages de prix sont compensés pour l'industrie alimentaire au niveau de l'approvisionnement contribue à ce que les matières premières agricoles suisses soient transformées même si elles sont plus chères que les produits étrangers. La production laitière suisse bénéficie donc indirectement des mesures de compensation des prix selon la loi chocolatière.

De par son mécanisme, la loi chocolatière a pour effet de soutenir le prix du lait, et donc d'agir sur l'offre et la demande ainsi que sur la quantité de produits fabriqués et demandés sur le marché. Dans ce domaine comme pour le supplément pour le lait transformé en fromage (cf. ch. 2.4.5), un manque d'efficacité économique est donc probable.

2.4.5 Effets du supplément pour le lait transformé en fromage

Le supplément pour le lait transformé en fromage instauré en mai 1999 a pour but de soutenir le prix du lait cru et, de ce fait, de compenser la différence de protection douanière entre le fromage et les autres produits laitiers. L'objectif technique fixé pour cette mesure était, d'une part, de maintenir la compétitivité de la production et de la transformation du lait ainsi que le niveau de production en Suisse et, d'autre part, de réaliser la meilleure plus-value possible tout au long de la chaîne de production et de commercialisation du fromage. Ces objectifs découlent notamment de l'exigence de soutenir le revenu des producteurs de lait. En 2012, les dépenses au titre du supplément pour le lait transformé en fromage se sont élevées à 265 millions de francs.

³⁸ Flury C., Sorg L., Giuliani G. (2014): Evaluation der Zulagen für verkäste Milch und für Fütterung ohne Silage. Flury&Giuliani Sàrl, Zurich. p. II. Disponible sous: <https://ext.d-nsbp-p.admin.ch/NSBExterneStudien/419/attachment/de/1623.pdf> (état: 26.2.2014).

Selon une étude de Flury et al.³⁹, le supplément pour le lait transformé en fromage a contribué à atteindre les objectifs susmentionnés. La création de valeur ajoutée dans la production fromagère artisanale a toutefois évolué de manière très diverse en fonction des variétés fabriquées ; la quantité totale de lait transformé en fromage a légèrement augmenté.

Au sujet de l'efficacité économique des mesures de soutien, l'OCDE⁴⁰ constate que, par rapport aux mesures découplées, l'efficacité économique du transfert est moindre pour les mesures ayant un effet de distorsion sur le commerce et la production. En ce qui concerne le supplément pour le lait transformé en fromage alloué en Suisse, une évaluation *ex post* réalisée par Finger et al.⁴¹ montre que l'efficacité économique du transfert n'est pas parfaite pour les prix à la production. Les différentes réductions du supplément pour le lait transformé en fromage⁴² n'ont pas toutes été entièrement reportées sur les producteurs, ce qui signifie que des fromagers et d'autres échelons en aval en ont supporté une partie. Il ressort de cela que le supplément pour le lait transformé en fromage ne se répercute pas à part entière sur la formation du prix du lait. Sur la base de ces résultats, l'étude conclut que de nouvelles réductions marginales du supplément pour le lait transformé en fromage se traduiraient par une baisse du prix payé aux producteurs de lait destiné à la fabrication du fromage, mais que cette baisse de prix serait plus faible que la réduction appliquée au supplément⁴³.

Le constat selon lequel certaines fromageries versent aux producteurs de lait un prix de base (prix du lait moins les suppléments) nettement inférieur au niveau des prix de la concurrence européenne⁴⁴ indique que le supplément pour le lait transformé en fromage est un moyen pour les fromagers de compenser le désavantage de coûts qu'ils ont par rapport à leurs concurrents étrangers ou à financer leurs coûts d'infrastructure plus élevés. Cela montre que le supplément pour le lait transformé en fromage peut aussi avoir un effet sur d'autres mécanismes du marché au long de la chaîne de valeur du lait. En cas de réduction des suppléments, tous les producteurs ne seraient tendanciellement pas touchés de la même manière. Le lait destiné à la fabrication industrielle de fromage subirait sans doute des diminutions de prix plus fortes que cela ne serait probablement le cas dans le secteur de la fabrication artisanale de fromage⁴⁵.

Les calculs effectués au moyen du modèle CAPRI⁴⁶ laissent eux-aussi entrevoir que l'efficacité économique du transfert du supplément pour le lait transformé en fromage ne fonctionne pas entièrement. Les résultats des modélisations montrent que ce supplément a une influence sur la production fromagère, qui baisserait de 5 % dans le cas de sa suppression, avec des répercussions sur la demande de lait. Les quantités produites changeraient en conséquence également dans tous les autres segments, notamment ceux des produits laitiers avec un contenu en protéines élevé.

L'analyse montre en outre que la suppression du supplément pour le lait transformé en fromage se répercuterait par une hausse de 4 % des prix du fromage. D'autres produits laitiers verraient en revanche leur prix baisser (- 3 %). Selon le modèle, la suppression du supplément conduirait à une réduction d'environ 8 % du prix du lait et à une diminution de 1 % de la quantité de lait commercialisé. La réduction du prix de 8 % est inférieure au pourcentage du supplément dans le prix du lait ; si on le compare avec la moyenne du prix du lait cru observé en 2002-2012, le supplément correspond à environ 23 % du prix à la production de lait destiné à la production de fromage⁴⁷. Donc, comme Finger l'a également montré, seule une partie de l'aide à la transformation du fromage se transfère au prix au producteur. En outre, une analyse du bien-être réalisée avec CAPRI montre où et dans quelle mesure l'effet du supplément pour le lait transformé en fromage peut être constaté. La suppression du supplément ne se répercuterait pas entièrement sur le revenu des producteurs de lait, mais seulement

³⁹ Flury C. et al. (2014), p. II.

⁴⁰ OCDE (2002): The Incidence and Transfer Efficiency of Farm Support Measures. Paris, France.

⁴¹ Finger R., Briner S., Peerlings J. (2014): Projekt Evaluation "Milchmarkt" - Ex-post Evaluation der Zulagen für verkäste Milch. Sur mandat de l'Office fédéral de l'Agriculture. Université de Wageningen. EPFZ. Disponible sous: <https://ext.d-nsbp-p.admin.ch/NSBExterneStudien/418/attachment/de/1619.pdf> (état: 26.2.2014).

⁴² Durant la période considérée (2000-2012) le supplément pour le lait transformé en fromage a (presque) exclusivement baissé, passant de 20 ct./kg à 15 ct./kg de lait.

⁴³ Finger R. et al. (2014), p. 85.

⁴⁴ Flury C. et al. (2014), p. 56.

⁴⁵ Finger R. et al. (2014), p. 85.

⁴⁶ Cf. annexe 3, ou Listorti G. et Tonini A. (2014) : Analyse de l'impact sur le marché laitier du supplément pour le lait transformé en fromage. Recherche agronomique suisse, 5 (5).

⁴⁷ Listorti G. et Tonini A. (2014).

à hauteur de 60 % des dépenses budgétaires. Ces résultats permettent de dire que les moyens financiers mis à disposition pourraient être alloués de manière économiquement plus efficace.

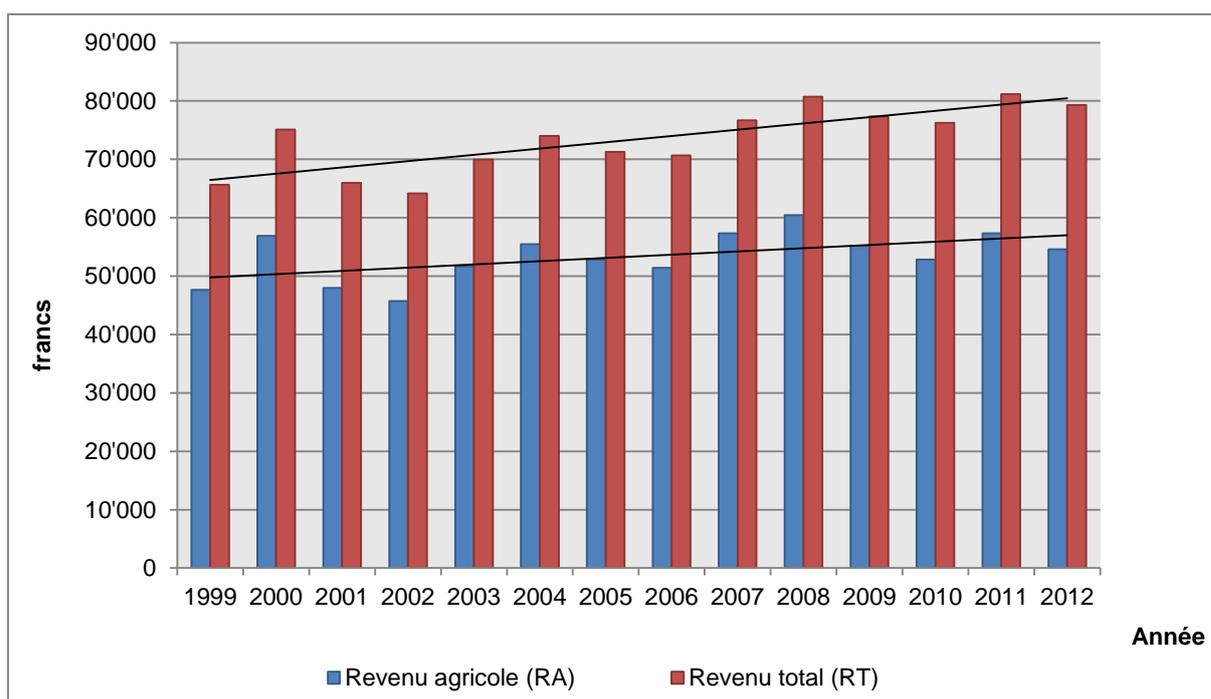
Conclusion : le supplément pour le lait transformé en fromage a contribué à la réalisation des objectifs visés en matière de production et de transformation du lait. Les évaluations et études susmentionnées permettent toutefois de démontrer que l'efficacité économique du transfert de cette mesure n'est pas optimale et qu'elle ne se répercute pas entièrement sur le revenu des producteurs.

2.4.6 Meilleure adéquation au marché grâce aux changements apportés aux conditions-cadre de la politique agricole

Les changements apportés aux mesures étatiques au cours des précédentes étapes de réforme de la politique agricole avaient pour objectif, dans le domaine du lait, de mieux adapter la production laitière et les segments en aval aux conditions du marché et – tout en garantissant une évolution supportable au plan social – d'améliorer la compétitivité de l'ensemble de la branche. Le désengagement de l'Etat dans le domaine de la gestion des prix et des quantités visait également à renforcer la responsabilité de la branche et à donner davantage de liberté d'entreprise à ses différents acteurs. Des mesures d'accompagnement – comme le supplément pour le lait transformé en fromage – étaient prévues comme aide au cours de ce processus.

Le soutien du secteur laitier a nettement baissé ces dernières années (cf. ch. 2.2). Même avec cette évolution et la dérégulation, le revenu des exploitations laitières a tendanciellement légèrement augmenté durant la même période (cf. graphique. 10).

Graphique 10: Evolution du revenu agricole et du revenu total des exploitations du type Lait commercialisé



Source : Agroscope INH, exploitations du dépouillement centralisé.

2.5 Besoins d'intervention

Au cours de ces dernières années, le marché suisse du lait s'est défait de son étroit corset étatique par des réformes successives et s'est ainsi mieux adapté aux conditions du marché. Les mesures de soutien dans le secteur laitier ont été considérablement réduites depuis le début des années 1990. Les exploitations laitières ont pu tendanciellement légèrement augmenter leurs revenus. Durant la même période, la quantité de lait commercialisée en Suisse a également progressé. Cela montre que l'économie laitière suisse dans son ensemble sait faire preuve de suffisamment de souplesse pour se maintenir sur les marchés et pour adapter ses structures. Depuis l'introduction du libre-échange du

fromage, en 2007, le rythme des réformes dans le secteur laitier s'est ralenti. Le marché laitier européen et international a toutefois quant à lui continué à se développer, de sorte qu'actuellement plusieurs éléments clé nécessitent une réforme.

L'ouverture du marché européen pour les produits de l'économie laitière suisse s'achoppe actuellement à des limites qui font obstacle à un nouvel accroissement des exportations. L'accès incomplet au marché intérieur européen représente un obstacle pour l'exportation, restreint les perspectives de la branche laitière suisse et peut provoquer des distorsions de marché. De même, la pression des importations de produits laitiers étrangers augmente, ce qui met l'industrie suisse au défi de défendre ses parts de marché. La conclusion d'accords de libre-échange avec des Etats hors de l'UE – la Chine, par exemple – ouvre de nouvelles perspectives d'exportation à l'économie laitière suisse. Par ailleurs, la demande de produits laitiers continuera de croître au niveau mondial : la mesure dans laquelle le potentiel d'exportation qui en découle sera effectivement exploité dans le secteur du lait dépend en premier lieu de la compétitivité de l'économie laitière dans son ensemble.

Le marché segmenté ne permet pas d'empêcher l'érosion du prix du lait suisse, qui se rapprochera toujours davantage de celui de l'UE. Cette scission contraire aux lois du marché ne peut en outre être maintenue que grâce à d'importantes mesures étatiques de soutien des prix – qui à l'origine étaient prévues en partie à titre temporaire.

Outre les effets souhaités (soutien des prix et des quantités), la mesure encore en vigueur de soutien du prix du lait a des effets de distorsion du marché et présente des lacunes en matière d'efficience. Etant donné qu'il existe actuellement déjà d'autres instruments économiquement plus efficaces (paiements directs), il convient d'examiner si la suppression de la protection douanière en vigueur, combinée avec une réorganisation des mesures de soutien du marché laitier, ne pourrait pas constituer une nouvelle étape de réforme. Compte tenu de cette situation, le Conseil fédéral juge approprié d'étudier la possibilité d'une ouverture sectorielle du marché laitier entre la Suisse et l'UE. L'objectif du Conseil fédéral est le maintien de production laitière suisse, car celle-ci revêt une importance capitale pour une chaîne de valeur agro-alimentaire prospère. Des liens plus étroits entre les marchés laitiers de la Suisse et de l'UE ouvrent un potentiel de croissance pour la création de valeur dans le pays et offrent de la sorte des perspectives à long terme à l'ensemble du secteur.

3 Ouverture réciproque du marché du lait

Le chapitre suivant expose la configuration possible d'une ouverture sectorielle du marché dans le domaine du lait et ses répercussions sur les producteurs et les transformateurs suisses de lait, ainsi que sur les consommateurs. Les connaissances acquises sur ces points permettront ensuite d'analyser si et dans quelle mesure une telle ouverture est susceptible de répondre aux défis esquissés dans le chapitre précédent.

3.1 Description

Le but d'une ouverture du marché du lait est de libéraliser le commerce entre la Suisse et l'UE pour tous les produits laitiers. Le marché du fromage est entièrement libéralisé depuis le 1^{er} juin 2007 et certains produits agricoles transformés à base de lait ont libre accès au marché de l'UE depuis la révision du protocole n° 2 de l'Accord de libre-échange Suisse-UE en 2005. Pour les exportateurs suisses, l'ouverture sectorielle se solderait par l'accès franc de douane au marché de l'UE pour les produits à base de lait frais (p. ex. yoghourt nature), la crème, le beurre, le lait frais, la poudre de lait, le petit lait et les concentrés de lait. Les droits à l'importation seraient également éliminés pour les produits agricoles transformés contenant du lait entier en poudre, du lait écrémé en poudre ou du beurre. La protection à la frontière d'autres produits agricoles, tels que les céréales, la viande, les fruits et légumes ne serait pas touchée par l'ouverture du marché laitier.

Les négociations avec l'UE sur une ouverture du marché laitier porteraient avant tout sur le démantèlement des obstacles tarifaires. Tous les droits de douane et contingents tarifaires bilatéraux dans le secteur laitier (chap. 04 du tarif douanier) ainsi que les subventions à l'exportation pour les matières premières du lait dans les produits agricoles transformés seraient démantelés progressivement durant une période de transition donnée, avant d'être finalement entièrement supprimés. L'actuelle protection à la frontière de la Suisse vis-à-vis de pays non UE ne serait pas touchée par l'ouverture sectorielle du marché laitier.

La durée de la période de transition et ses différentes étapes seraient à négocier avec l'UE. Le risque de variations excessives des échanges commerciaux pour certains produits, plus spécialement en cas de courts délais de transition, pourrait être minimisé le cas échéant par des limites quantitatives temporaires (contingents tarifaires) et/ou des clauses de sauvegarde. La question de savoir à partir de quand le marché du lait pourrait être libéralisé demeure également ouverte. Il serait envisageable d'engager les négociations dans le cadre d'un développement de l'Accord agricole de 1999⁴⁸, en application de la clause évolutive (art. 13).

La suppression des obstacles commerciaux non tarifaires qui relèvent du domaine de la législation harmonisée au sein de l'UE est un objectif qui s'ajoute à celui du démantèlement de la protection douanière. Comme mentionné au chap. 2.2.5, les obstacles commerciaux les plus importants pour les aliments de provenance animale, qui relevaient du droit vétérinaire et de l'hygiène alimentaire ont été supprimés avec l'annexe 11 de l'Accord agricole existant. Pour un accès sans entraves au marché de l'UE, l'abolition du certificat obligatoire pour les importations suisses dans l'UE revêt une importance centrale.

Par ailleurs, parallèlement aux délais de transition concernant le démantèlement tarifaire pour les produits laitiers, il convient de négocier des mécanismes de transition adéquats pour la mise en place de mesures de compensation des prix pour les produits laitiers transformés (beurre, lait en poudre). Une ouverture sectorielle du marché laitier et l'alignement subséquent des prix du lait à la production aurait pour effet de supprimer le « handicap matières premières » dans le domaine des produits laitiers et nécessiterait donc une adaptation du protocole n° 2⁴⁹ de l'accord de libre-échange. Les discussions concernant les effets de l'ouverture sectorielle sur le protocole no 2 devraient être menées en parallèle.

⁴⁸ RS 0.916.026.81.

⁴⁹ RS 0.632.401.2.

Enfin, en cas d'ouverture du marché laitier, il faudrait également revoir les instruments de soutien interne dans le secteur laitier et les adapter aux nouvelles conditions. La conception possible du soutien interne est décrite en détail au point 3.3.

3.2 L'avis des acteurs de la branche laitière

Comme demandé dans la motion, l'Office fédéral de l'agriculture (OFAG) a consulté les milieux du lait sur l'ouverture sectorielle de la ligne blanche. Un questionnaire⁵⁰ a été envoyé en juin 2013 à 44 entreprises, organisations et associations de la branche⁵¹. Au total, 33 questionnaires remplis ont été retournés. Mené auprès des principaux acteurs de la branche suisse du lait, ce sondage a permis de recueillir leurs avis et idées au sujet d'une ouverture sectorielle du marché laitier. Au vu de la diversité des opinions de ses membres, l'Interprofession Lait a renoncé à prendre position. Les paragraphes suivants résument les résultats du sondage sur les thèmes les plus importants.

Avis général des acteurs de la branche sur une ouverture sectorielle du marché laitier

Question : votre entreprise / association / organisation soutient-elle le principe d'une ouverture sectorielle du marché laitier avec l'UE ?

Au moment du sondage, les acteurs ne se sont pas prononcés à une nette majorité pour ou contre une ouverture sectorielle du marché laitier vis-à-vis de l'UE, les avis se répartissant pour un tiers respectivement sur les trois réponses proposées « oui », « non » et « pas encore décidé ». De nombreux acteurs encore indécis ont voulu attendre le présent rapport avant de se décider pour ou contre le projet de libéralisation. Pour eux, l'aménagement des mesures de soutien est décisif.

Catégorie:	Oui	Non	Pas encore décidé
Organisations producteurs et entreprises vente de lait	1	3	3
Transformateurs de lait	5	2	3
Organisations secteur laitier	0	1	2
Organisations secteur fromager	1	2	0
Commerce de détail	1	1	0
Associations agriculture	0	1	2
Organisations commerce de détail, industrie alimentaire et tourisme	3	0	1
Total	11	10	11

Opportunités/avantages d'une ouverture sectorielle du marché laitier

Question : quels seraient les trois principaux avantages/opportunités d'une ouverture du marché laitier pour votre entreprise / organisation / association ?

La plupart des acteurs ont mentionné en premier lieu un plus grand potentiel d'exportation. Ci-dessous les réponses les plus fréquentes :

Réponses principales:

- Plus grand potentiel de vente/ meilleures chances d'exportation / accès au marché de l'UE (23 réponses)
- Meilleure compétitivité (8)
- Simplification de la réglementation du marché (7)
- Renforcement de l'acceptation par la population et sur le marché (en raison de l'abolition de la protection à la frontière) (7)
- Nouvelle impulsion donnée à l'innovation / diversification de l'assortiment (6)

⁵⁰ Questionnaire annexé (Annexe 1).

⁵¹ Pour la liste des entreprises, organisations et associations contactées, voir annexe 2.

- *Perspective à long terme / conditions-cadre fiables (5)*

Risques/inconvénients d'une ouverture sectorielle du marché laitier

Question: *quels seraient les trois principaux risques et/ou inconvénients d'une ouverture sectorielle du marché laitier avec l'UE pour votre entreprise / organisation / association ?*

Ici encore, les réponses varient grandement. Les risques les plus souvent évoqués sont l'adaptation des prix à ceux de l'UE et la pression croissante à l'importation.

Réponses principales:

- *Diminution du prix du lait (18)*
- *Pression plus forte à l'importation (13)*
- *Pertes de parts de marché en Suisse (9)*
- *Recul de la quantité de lait (7)*
- *Report sur la Suisse de la volatilité des prix / risque monétaire (7)*
- *Contexte des coûts inchangé (les coûts demeurent à un haut niveau) (5)*

Effets à moyen et long termes d'une ouverture du marché laitier

À la question « *Une ouverture sectorielle du marché laitier avec l'UE aurait-elle un effet positif à moyen et à long terme sur l'ensemble du marché laitier suisse (ensemble de la chaîne de création de valeur ajoutée)* », onze acteurs ont répondu « plutôt faux » et cinq « complètement faux ». Ces avis négatifs sont émis avant tout par des organisations de producteurs de lait et par quelques transformateurs de lait.

Sept acteurs sont d'avis qu'une ouverture du marché pourrait avoir un effet positif à moyen et long terme sur le marché laitier suisse. Cinq acteurs (organisations de producteurs, transformateurs et des organisations du domaine agricole et de la transformation) en sont encore plus persuadés.

Question : *une ouverture sectorielle du marché laitier avec l'UE aurait-elle un effet positif à moyen et à long terme sur l'ensemble du marché laitier suisse (ensemble de la chaîne de création de valeur) ?*

Catégorie réponse	<i>Tout à fait vrai</i>	<i>Partiellement vrai</i>	<i>Plutôt faux</i>	<i>Complètement faux</i>
Nombre de réponses	7	5	11	5

En partant de l'idée que *les conditions-cadre actuelles du marché du lait soient maintenues*, douze acteurs estiment qu'une ouverture du marché ne changerait rien à la situation économique de leur entreprise, organisation ou association.

Catégorie réponse	<i>Se détériore nettement</i>	<i>Se détériore un peu</i>	<i>Ne change pas</i>	<i>S'améliore</i>	<i>S'améliore nettement</i>
Nombre de réponses	0	8	12	6	0

Huit en revanche pensent que leur situation économique se détériorerait légèrement, alors que six autres encore, en majorité des producteurs de fromage, estiment qu'elle s'améliorerait.

Effets sur les flux commerciaux en cas d'ouverture sectorielle du marché laitier

Question : *comment les quantités importées des catégories suivantes de produits laitiers évolueront-elles en cas d'ouverture sectorielle du marché laitier avec l'UE ?*

En cas de libéralisation de la ligne blanche, la branche du lait table sur une augmentation des importations modérée à forte pour tous les produits laitiers, à l'exception du fromage. Pour le beurre, la majorité des acteurs escompte même une très forte augmentation, alors que quatre pensent que la quantité de beurre importée ne changera pas.

Au chapitre des exportations, les acteurs de la branche suisse du lait entrevoient des opportunités pour de nombreux produits laitiers, celles-ci étant même qualifiées de bonnes pour le yoghourt, les

produits à base de lait frais et le lait en poudre. Quant au lait cru destiné à la transformation, son potentiel d'exportation est jugé plutôt faible.

Evolution des prix

La question de l'évolution des prix en cas d'ouverture du marché est cruciale pour le secteur laitier. On a demandé aux acteurs à *quel niveau le prix suisse du lait se retrouverait **après** une suppression réciproque des droits de douane pour le lait et les produits laitiers entre la Suisse et l'UE.*

La majorité (19) a répondu que le prix moyen à la production se situerait 5 à 10 % au-dessus du niveau de l'UE ; un groupe plus petit (8) estime que ce prix se situerait au même niveau de prix que ce- lui de l'UE.

Niveau du prix suisse du lait (moyenne) après ouverture sectorielle	Plus de 10 % en dessus du prix du lait dans l'UE	5-10 % en dessus du prix du lait dans l'UE	Même niveau que le prix du lait dans l'UE	5-10 % en dessous du prix du lait dans l'UE	Plus de 10 % en dessous du prix du lait dans
Nombre de réponses	1	19	8	2	0

À quel niveau le prix suisse du lait se retrouverait-il **sans** une suppression réciproque des droits de douane pour le lait et les produits laitiers entre la Suisse et l'UE ?

Treize acteurs estiment que, dans ce cas, le prix du lait demeurerait plus ou moins au même niveau, six tablent même sur une tendance à la hausse, alors que 11 acteurs prédisent une baisse de 5 à 10 % (7), voire une baisse de plus 10 % (4).

Hausse de plus de 10 %	Hausse de 5-10 %	Ne change pas	Baisse de 5-10 %	Baisse de plus de 10 %
0	6	13	7	4

Evolution de la quantité de lait produite en Suisse

Douze acteurs estiment que la quantité de lait produite en Suisse baissera de 5 à 10 % en cas d'ouverture sectorielle du marché, sans connaître les mesures de soutien qui seraient mises en place le cas échéant. Neuf pronostiquent une baisse de plus 10 %, neuf autres en revanche sont d'avis que l'ouverture n'aurait pas une grande influence sur la quantité de lait, que celle-ci resterait la même, voire augmenterait de 5 à 10 %.

Sans ouverture du marché du lait, la quantité de lait produite en Suisse ne changera pas, selon l'avis de 15 acteurs, alors que 11 autres pensent qu'elle diminuera de 5 à 10 %.

Alternatives à une ouverture sectorielle du marché

Question : quelles alternatives à une ouverture sectorielle du marché avec l'UE proposez-vous afin d'améliorer de manière durable le positionnement du marché laitier suisse ?

Un tiers des acteurs – commerce de détail, industrie de transformation et quelques organisations de producteurs – prône une libéralisation complète du marché avec l'UE dans le domaine agroalimentaire. Ces acteurs attendent d'une telle ouverture du marché - qui engloberait certains ou tous les autres secteurs et qui permettrait de progresser dans la suppression des obstacles non tarifaires au commerce - avant tout une plus forte influence sur les coûts et un accès élargi au marché. Ils relèvent en outre que la libéralisation de la ligne blanche aurait indirectement des effets sur le marché de la viande, car celui-ci est lié au marché laitier (fourrages, produits combinés, etc.). Il conviendrait par conséquent d'examiner si une libéralisation complète ou une ouverture dans d'autres secteurs ne serait pas une solution plus judicieuse pour l'économie agroalimentaire dans son ensemble, ainsi que pour les branches en amont et en aval.

Comme autre alternative, d'aucuns mentionnent des accords de libre-échange complémentaires avec des Etats non membre de l'UE. Quelques acteurs souhaitent une augmentation du budget réservé à la « loi chocolatière », du moins en attendant la mise en route d'une libéralisation complète.

Défis pour le marché laitier suisse

Quels sont pour vous les plus grands défis pour le marché laitier suisse ?

Les acteurs mentionnent entre autre le fait que, dans le système actuel de segmentation du prix du lait, les producteurs doivent cofinancer les ventes des produits laitiers générant peu de valeur ajoutée. Un autre défi évoqué à plusieurs reprises a été celui de la perte constante de parts de marché en raison du tourisme d'achat et de l'importation de produits laitiers dans le domaine peu ou pas protégé. Le troisième défi réside dans la difficulté à écouler la matière grasse du lait en raison de la protection douanière élevée dont elle bénéficie et du prix élevé qui en découle.

Mesures de soutien

S'agissant de *mesures de soutien à intégrer à la politique agricole en cas d'ouverture du marché*, la branche s'accorde à dire qu'elles seraient une nécessité absolue. Elle verrait d'un bon œil des mesures dans le cadre du système des paiements directs ou le versement d'une contribution individuelle aux exploitations laitières. Elle préconise aussi des mesures visant à encourager la compétitivité du secteur agroalimentaire suisse ainsi qu'à garantir et développer sa position sur le marché.

Près d'un tiers des acteurs appelle de ses vœux, hormis les mesures de soutien susmentionnées, un supplément versé pour la quantité totale de lait transformé, autrement dit une contribution par kg de lait. Autre mesure, proposée par un tiers des acteurs : un système d'intervention analogue à celui de l'UE, à activer en temps de crise. La branche demande également une aide étatique à l'investissement (comme celle accordée par l'UE), estimant qu'elle lutte actuellement à armes inégales.

Résumé

Il ressort de la consultation de la branche laitière suisse, qu'au moment du sondage, les acteurs n'étaient pas majoritairement pour ou contre une ouverture sectorielle du marché du lait. Les « indécis » attendent probablement de prendre connaissance du présent rapport. En effet, le questionnaire ne permettait pas de se faire une idée concrète de l'aménagement du soutien interne, c'est-à-dire des mesures pouvant être mises en place en cas d'ouverture du marché. Or, comme cela a été vu précédemment, les acteurs considèrent ces mesures comme essentielles.

Parmi les points négatifs, les acteurs ont relevé l'effet limité sur la réduction des coûts. C'est pourquoi un tiers d'entre eux préconise une ouverture complète du marché avec l'UE en lieu et place d'une ouverture sectorielle dans le domaine du lait.

3.3 Aménagement du soutien interne en cas d'ouverture du marché laitier

Une ouverture sectorielle dans le domaine du lait aurait des effets non seulement sur la protection à la frontière, mais aussi sur les instruments de soutien interne dans le secteur laitier. Comme les mesures prises à ce jour ne seraient plus opportunes en cas de libéralisation, différentes options pour une réorientation possible des instruments de soutien interne sont analysées dans ce chapitre.

3.3.1 Effets d'une ouverture du marché laitier sur les instruments de soutien actuels

En cas d'ouverture sectorielle, les conditions cadre du marché laitier changeraient substantiellement. Le niveau des prix des matières premières suisses, élevé par rapport aux prix d'autres pays, baisserait, ce qui conduirait à un allègement des coûts pour les entreprises de transformation du lait. Cela aurait des effets également sur la politique étatique de soutien au secteur laitier. Les instruments suivants seraient particulièrement touchés :

1) *Le supplément versé pour le lait transformé en fromage*

Motif : ce supplément permet aux producteurs suisses de fromage d'acheter du lait à des prix concurrentiels par rapport au marché du fromage libéralisé avec l'UE ; il s'agit aussi de maintenir le prix pour le producteur à un niveau plus élevé dans le segment protégé. Avec l'ouverture sectorielle du marché du lait, tous les transformateurs pourraient acheter du lait à des prix concurrentiels. Le supplément perdrait donc son effet de soutien du prix, ce pourquoi il ne serait pas utile de le maintenir. Budget 2014 : 260 millions de francs.

2) *La contribution à l'exportation de produits laitiers vers l'UE dans le cadre de la « loi chocolatière »*

Motif : versée à l'industrie de transformation, cette contribution a pour but de compenser les différences de coûts – dues au prix plus élevé des matières premières – des produits agricoles transformés suisses destinés aux marchés étrangers. Dans le cas d'une ouverture du marché laitier avec l'UE, un tel système de compensation pour les matières de base du lait (p. ex. beurre, lait en poudre) perdrait sa raison d'être. Comme ce fut le cas lors de la libéralisation du marché du fromage, les deux parties régleraient probablement par contrat la renonciation aux subventions à l'exportation. Les moyens mis à contribution pour ces matières de base (loi chocolatière) ne seraient donc plus nécessaires

Budget 2014 : 70 millions de francs. Sur ce montant, 58 millions de francs sont réservés aux produits laitiers. L'expérience a montré que deux tiers de ce montant (environ 37 millions de francs) reviennent généralement aux produits destinés à l'exportation vers l'UE. En cas d'ouverture du marché laitier avec l'UE, la baisse des prix pour les produits laitiers de base, aurait également des conséquences sur le besoin de moyens financiers pour l'exportation de produits laitiers en dehors de l'UE. Celui-ci reculerait en effet. Avec une hypothèse de réduction de la différence de prix de deux tiers, le budget total pourrait ainsi être réduit de 50 millions de francs.

Le plan financier 2015-2017 réserve les mêmes moyens que ceux prévus dans le budget 2014 aux deux instruments « supplément pour le lait transformé en fromage » et « contribution à l'exportation en vertu de la loi chocolatière ». En cas d'ouverture du marché laitier, le montant correspondant, de l'ordre de 310 millions, serait donc disponible pour financer des mesures de soutien adaptées.

Quant au supplément de non ensilage (33 millions de francs), il n'est pas directement touché par une libéralisation du commerce de lait avec l'UE. Il serait judicieux de le maintenir au moins à son niveau actuel pour soutenir la stratégie qualité de l'économie agroalimentaire suisse.

3.3.2 Nécessité de mesures de soutien interne en cas de libéralisation

La chaîne de création de valeur du lait revêt une importance centrale pour la filière agroalimentaire suisse. En cas d'ouverture sectorielle, l'économie laitière serait livrée au libre marché avec les pays de l'UE, alors que d'autres secteurs agricoles (viande, céréales, fruits et légumes, etc.) continueraient de profiter d'un haut niveau de protection douanière. Il en résulterait des distorsions entre le marché laitier libéralisé et les secteurs protégés, qui ne seraient pas directement exposés à la concurrence avec l'UE. En cas de libéralisation, il faut s'attendre à un recul du prix du lait et donc à court et moyen termes à une baisse des revenus des producteurs de lait commercialisé. Les analyses quantitatives (ch. 3.4) montrent que sans mesures de soutien interne, les producteurs de lait subiraient à court terme une nette baisse de leur revenu et que, de ce fait, la production laitière diminuerait légèrement au profit d'autres secteurs (production de viande, grandes cultures, cultures spéciales). Or, l'augmentation de la production dans ces autres secteurs, qui ne sont pas directement exposés à la concurrence avec l'UE, pourrait avoir un effet de distorsion du marché au sein de ces secteurs.

En cas d'ouverture sectorielle du marché laitier, il faudrait donc continuer à investir au moins les 310 millions de francs réservés jusqu'ici à la promotion du secteur laitier (supplément pour le lait transformé en fromage, contribution loi chocolatière) afin de soutenir les exploitations laitières (voir ch. 3.5.2).

Vu ce qui précède, l'adaptation des mesures de soutien interne devrait viser les objectifs suivants :

- éviter un déplacement non souhaité de la production, en l'occurrence, le déplacement de la production laitière vers des secteurs agricoles encore protégés ;
- maintenir la sécurité de l'approvisionnement : maintenir la capacité de production de l'agriculture suisse (surfaces utilisées pour l'agriculture, savoir-faire et capital) au niveau actuel ;
- atténuer les pertes de revenus : afin de soutenir l'adaptation au nouveau contexte de marché, les pertes de revenu à court et à moyen termes des exploitations produisant du lait commercialisé doivent être amorties.

Il importe par ailleurs d'éviter qu'une ouverture sectorielle du marché laitier ait une influence négative sur d'autres objectifs, p. ex. dans les domaines de l'efficacité des ressources, de la préservation du paysage cultivé (maintien de terres ouvertes) ou de l'occupation décentralisée du territoire. Comme condition annexe, la conception des mesures de soutien interne devrait intégrer les objectifs transversaux que sont le développement durable, l'orientation vers le marché, l'amélioration de la compétitivité et la compatibilité avec les accords internationaux.

3.3.3 Options pour l'adaptation des instruments de soutien interne

Les objectifs mentionnés plus haut, à savoir notamment le non-déplacement de la production et la compensation de pertes de revenus, peuvent être atteints avec différentes mesures de soutien interne. Cinq options peuvent être envisagées pour utiliser à cet effet les moyens déployés aujourd'hui pour le supplément pour le lait transformé en fromage et la contribution « loi chocolatière » devenus obsolètes suite à l'ouverture des marchés. Ces options sont présentées ci-après, puis évaluées aux plans quantitatif et qualitatif au chap. 3.4 et 3.5. Toutes partent de l'idée que les paiements directs sont mis en œuvre selon la PA 14-17 et que le supplément de non-ensilage est maintenu à son niveau actuel.

Option 1 : supplément lait

Cette option prévoit de remplacer le supplément pour le lait transformé en fromage par une mesure de soutien du marché sous la forme d'une contribution versée non seulement pour le lait transformé en fromage, mais de manière générale pour le lait commercialisé. Le fonctionnement de cette option est proche de celui de la mesure actuelle, à la différence qu'elle concerne tout le lait commercialisé, étant donné que la protection différenciée à la frontière n'existerait plus. La contribution déploierait des effets aussi bien sur le maintien de la capacité de production que sur le maintien du revenu. Elle serait versée aux transformateurs et aurait un effet direct sur la formation des prix, d'où l'importance de veiller à l'efficacité du transfert. Il convient donc d'examiner quelle serait l'ampleur du transfert de

moyens de l'agriculture vers les secteurs en aval. Au plan technique, il serait possible de verser le « supplément lait » directement aux producteurs, mais cela nécessiterait un grand investissement administratif.

Le supplément lait se calcule en divisant le montant des moyens alloués actuellement (310 millions) par la quantité de lait commercialisé. Pour une quantité de lait commercialisé de près de 3,5 millions tonnes, le versement serait donc d'environ 9 ct./kg lait.

Option 2 : contribution par hectare de surface herbagère « lait »

Dans cette option, une contribution serait versée par hectare de surface herbagère (prairies artificielles et surfaces herbagères permanentes) aux exploitations qui produisent une quantité minimum de lait par hectare de surface herbagère. Contrairement à l'option 3, la contribution serait donc limitée aux surfaces herbagères servant à la production de lait. Il serait aussi pensable de la lier à un effectif minimum de vaches laitières. Comme l'option 1, cette contribution soutient spécifiquement la production de lait, mais est moins directement liée à la quantité produite. Elle contribuerait donc également à la sécurité de l'approvisionnement. Admettant qu'aujourd'hui quelque 400 000 ha de surface herbagère sont affectés à la production laitière, la contribution se monterait à environ 800 francs par hectare. Cette mesure pourrait également n'être versée que pour les zones de montagne et de collines (option 2a) ou uniquement en faveur de la zone de plaine (option 2b):

Option 2a : contribution par ha de surface herbagère uniquement dans les zones de collines et de montagne

Dans les régions propices aux grandes cultures, à commencer par les régions de plaine, les mesures de soutien à ces cultures seraient en concurrence avec le supplément lait et la contribution par ha de surface herbagère visés par les options 1 et 2. Dans ces régions, un encouragement spécifique de la production de lait est plus difficile à justifier du point de vue de la sécurité de l'approvisionnement, car la capacité de production peut y être maintenue au moins aussi bien par d'autres types de production que par la production laitière (grandes cultures et cultures permanentes). Il en est autrement des régions à surfaces herbagères permanentes, à savoir les zones de collines et de montagne, où la seule alternative à la production laitière est la production de viande. Ici, un encouragement spécifique de la production de lait est plus facile à justifier du point de vue de la sécurité de l'approvisionnement, car la capacité de production calorique de la production de lait par ha de surface herbagère est nettement plus élevée que celle de la production de viande.

Au cas où la contribution par ha de surface herbagère « lait » serait versée uniquement dans les zones des collines et de montagne, et en partant du budget actuel et de l'estimation qu'un tiers des surfaces herbagères avec production de lait se trouve dans la zone de plaine, cette contribution se monterait à 1200 francs/ha en moyenne.

Option 2b : contribution par ha de surface herbagère différenciée en faveur de la zone de plaine

Dans les zones à plus faible altitude, où la production de lait par hectare de surface herbagère est plus élevée qu'en montagne, l'ouverture du marché du lait se traduirait par une plus grande perte de chiffre d'affaires par hectare. Donc, en pondérant plus fortement l'objectif « politique de revenu », il se justifierait d'accorder à la zone de plaine une contribution plus élevée par ha de surface herbagère qu'aux zones de collines et de montagne.

Option 3 : augmentation de la contribution à la sécurité de l'approvisionnement

Cette option prévoit d'augmenter le soutien aux surfaces herbagères par le biais de la contribution à la sécurité de l'approvisionnement. Cela se traduirait concrètement par le relèvement de la contribution de base, conjugué à la réduction de celle versée pour les terres ouvertes et les cultures pérennes. Cette option est celle qui aurait le moins d'influence sur le marché. Etant donné que c'est la demande du marché qui détermine prioritairement les produits végétaux et animaux à produire, l'augmentation de la contribution bénéficierait non seulement à la production de lait mais aussi à celle de viande. La capacité de production serait maintenue par l'exigence déjà en vigueur relative à la charge minimale en bétail.

Les 310 millions de francs inscrits au budget seraient utilisés pour relever la contribution de base à la sécurité de l'approvisionnement de 400 fr./ha, ce qui la ferait passer de 900 fr./ha actuellement à 1300 fr./ha.

Option 4 : augmentation de la contribution pour la production de lait basée sur les herbages

Une autre possibilité d'adaptation de la politique de soutien interne consisterait à relever la contribution pour la production de lait et de viande basée sur les herbages (contribution PLVH) accordée aux exploitations produisant du lait commercialisé. Comme la contribution de soutien aux surfaces herbagères selon l'option 2, le droit à cette contribution pourrait être assorti de l'exigence d'une production de lait minimale ou d'un effectif minimum de vaches laitières. Cependant, à la différence de l'option 2, seules profiteraient de cette mesure les exploitations qui remplissent les conditions du programme PLVH concernant le fourrage. Une contribution PLVH plus élevée pour les exploitations produisant du lait commercialisé soutiendrait donc spécifiquement la production de lait basée sur les herbages, ce qui pourrait se répercuter positivement sur la production de lait adaptée au site.

Option 5 : contribution à l'exploitation sur une base historique

Cette option table sur une contribution à l'exploitation en fonction des pertes de revenus dues à l'ouverture du marché laitier. Il s'agirait d'une contribution fixe, calculée individuellement pour chaque exploitation par rapport à la quantité de lait commercialisée avant l'ouverture. Au cas où cette contribution de soutien serait combinée avec une autre mesure de soutien (p. ex. la contribution par ha de surface herbagère), il en serait tenu compte dans le calcul. Une fois fixée, la contribution par exploitation demeurerait la même, indépendamment d'une éventuelle réduction ou augmentation ultérieure de la quantité de lait. En cas de très forte réduction ou d'abandon de la production de lait, on pourrait toutefois prévoir la suppression de la contribution.

Comme mentionné, différentes mesures de soutien pourraient être combinées. Quels que soient les instruments de soutien effectivement mis en œuvre en cas de libéralisation de la ligne blanche, le passage du système actuel à un marché ouvert assorti de mesures de soutien adaptées se ferait progressivement sur une période d'environ cinq ans. Ces mesures de soutien seraient introduites progressivement dans le même laps de temps. Le chapitre 3.6 présente des mesures complémentaires possibles dans le domaine des aides à l'investissement et de la promotion de la qualité.

3.3.4 Compatibilité des mesures de soutien sous l'angle du droit international et du droit européen

Ce sous-chapitre analyse la faisabilité du projet du point de vue du respect des règles internationales en vigueur. Parmi les accords internationaux en vigueur en Suisse, ce sont les textes de l'OMC ainsi que les accords bilatéraux conclus avec l'UE qui ont une influence sur un éventuel accord de libre-échange sectoriel pour les produits laitiers.

3.3.4.1 Organisation mondiale du commerce (OMC)

Les règles mises en place à l'occasion de la création de l'OMC déterminent de manière précise des limitations et des règles pour les mesures étatiques de soutien, notamment dans le domaine agricole (Accord agricole de l'OMC, 1995). Dans cet accord, le pilier du soutien interne est divisé en trois catégories de mesures, communément appelées « boîtes ». Le soutien ayant des effets de distorsion du commerce doit être notifié dans la boîte bleue, ou dans la boîte orange. La boîte bleue contient les subventions ayant des effets de limitation de la production. La boîte orange contient les autres mesures de soutien avec effet de distorsion, y inclus des effets stimulants pour la production. Ces mesures sont plafonnées. La boîte verte, elle, contient toutes les mesures n'ayant pas d'effet ou ayant un effet de distorsion minimal sur les échanges et la production. Elle n'est pas plafonnée. Dans le cadre des négociations du Cycle de Doha, il est prévu de maintenir ce système de boîtes, tout en abaissant les plafonds actuels par produit ainsi que le montant total du soutien non-découplé (boîte orange et boîte bleue). Pour la Suisse, le plafond de la boîte orange pourrait être ainsi réduit de 45%.

Le supplément pour le lait transformé en fromage est aujourd'hui notifié dans la boîte orange (soutien des prix pour produits laitiers). Les subventions dans le cadre de la loi de la chocolatière sont notifiées en tant que subventions à l'exportation. Vu l'objectif d'un soutien spécifique aux producteurs de lait, la plupart des options de soutien discutées ci-dessus devraient être notifiées dans la boîte orange. La Suisse dispose d'une marge suffisante pour la notification des mesures dans la boîte orange, y compris dans l'hypothèse de réduction du plafond discutées dans les négociations du cycle de Doha. Seules les options 2a et 5 sont susceptibles d'être attribuées à la boîte verte : on pourra en juger à la lumière de l'aménagement précis des mesures. L'abolition des restitutions à l'exportation relevant de la loi chocolatière serait bienvenue, dans le sens des engagements politiques pris par la Suisse à Hongkong en 2005 (Déclaration ministérielle OMC de Hongkong, 2005) et à Bali en 2013 (Déclaration ministérielle OMC de Bali, 2013).

3.3.4.2 Accord agricole UE-Suisse

L'accord bilatéral de 1999 contient une mention explicite sur l'introduction du supplément pour le lait transformé en fromage dans le contexte de l'élimination des subventions à l'exportation⁵².

Les mesures de soutien et d'adaptation internes à introduire en cas d'une libéralisation intégrale de la ligne blanche devraient également être examinées sous l'angle de leur compatibilité avec les engagements contractuels bilatéraux. Il est probable que dans le cadre de la négociation avec l'UE sur une ouverture réciproque du marché du lait, les parties soient également intéressées à discuter des mesures de soutien. A cet effet, il faudra veiller à prendre en compte les réserves probables de l'UE à l'encontre de mesures de soutien ayant pour effet de fausser les prix à l'exportation des produits libéralisés. Il est peu réaliste que l'option 1 (supplément lait) soit considérée comme cohérente avec un accord d'accès réciproque au marché. Par contre, toutes les autres options (2 à 5) relèvent d'une modulation des paiements directs et sont en grande partie ou totalement découplées de la production; elles tombent ainsi dans le champ de la politique interne pour lequel les partenaires de libre échange conviennent de leur souveraineté respective.

3.4 Répercussions d'une ouverture du marché laitier

Ce chapitre présente les résultats principaux des simulations quantitatives effectuées pour les différentes options politiques. Les modèles économiques utilisés permettent d'analyser et de quantifier l'impact des changements de politique agricole considérés dans ce rapport. Plus précisément, les simulations analysent les effets des changements de la protection à la frontière, de l'abolition du supplément pour le lait transformé en fromage et des ajustements de la politique de soutien. Il convient de rappeler que les modèles économiques donnent généralement une représentation simplifiée de la réalité. D'où l'importance de bien comprendre les méthodes utilisées et leurs limitations afin d'interpréter correctement les résultats. Pour cette raison, des évaluations qualitatives complètent l'analyse des impacts.

3.4.1 Méthodologie

Différents scénarios ont été simulés au moyen de deux modèles économiques de simulation, le modèle 'Common Agricultural Policy Regionalized Impact' (CAPRI) et le modèle SWISSland.

Le modèle CAPRI est un modèle d'équilibre partiel comparatif statique pour le secteur agricole, mis au point par un réseau de chercheurs de l'Institut für Lebensmittel- und Ressourcenökonomik de l'Université de Bonn à la faveur de programmes-cadres de la Commission européenne. Il permet, pour un point donné dans le futur, d'analyser l'impact des changements des politiques domestiques et commerciales par rapport à un scénario de référence dans lequel on ne suppose aucun changement par rapport à la situation initiale (pour la définition du scénario de référence, voir la section suivante).

En ce qui concerne le lait et les produits laitiers, dans CAPRI, le lait cru peut être transformé en neuf produits laitiers: beurre, crème, fromage, produits laitiers frais (cette catégorie inclut le lait pour la

⁵² Note 20 de l'Accord agricole Suisse-UE, RS 0.916.026.81.

consommation humaine, et les yogourts), lait écrémé en poudre, lait entier en poudre et quelques produits mineurs (caséine, petit lait et lait concentré).

SWISSland est un modèle multi-agents pour le secteur agricole développé par Agroscope⁵³. Il permet d'évaluer les répercussions de différents scénarios de politique agricole sur la rentabilité et la structure de l'agriculture suisse, au niveau du secteur agricole dans son ensemble et à celui des exploitations. Il s'agit d'un modèle d'offre récursif-dynamique, qui sert à reproduire le comportement stratégique des acteurs par rapport à la croissance de l'exploitation, à l'exercice d'une activité annexe ou à l'abandon de la production. Le modèle multi-agents SWISSland est basé sur les 3 300 exploitations de référence du Dépouillement centralisé des données comptables de l'Institut des sciences en durabilité agronomique (IDU) d'Agroscope.

Si CAPRI permet de simuler les changements des marchés internationaux, SWISSland permet, lui, de représenter avec un grand niveau de détail la réponse du secteur agricole suisse. La cohérence entre les deux modèles est assurée par l'harmonisation des hypothèses de base et de la réponse de l'offre. L'impact des mesures politiques sur les marchés est d'abord simulé avec CAPRI, qui calcule les changements d'équilibre concernant les prix domestiques suisses. Ces prix sont ensuite reportés dans le modèle SWISSland, qui simule la réponse à terme de la production domestique suisse. Une description détaillée de ces modèles se trouve à l'annexe 3.

3.4.2 Scénarios

Les scénarios suivants ont été analysés avec les modèles économiques CAPRI et SWISSland:

Tableau 2: Vue d'ensemble des scénarios

Scénario	Référence (PA 14-17)	Scénario 0 (=base)	Scénario 1	Scénario 2	Scénario 3
Degré de libéralisation du marché vis-à-vis de l'UE	Pas d'ouverture des marchés	Libéralisation du marché du lait			
Soutien interne au marché du lait	Supplément pour le lait transformé en fromage	Aucun	Suppléments laitiers de 9 ct./kg pour tout le lait	Contribution à la surface herbagère de 800.-/ha pour le lait	Aucune
Système des paiements directs	Correspond au message sur la PA 2014-17				Augmentation de la contribution de base CSA de 400.-/ha
Evolution des coûts	Poursuite de la tendance suisse	Poursuite de la tendance suisse; les différences de prix par rapport au niveau de l'UE ont été réduites de 20%			
Evolution des prix calculée ¹	Constante	Réduction des prix du lait de 25% par rapport à 2017 Constante à partir de 2022	Réduction des prix du lait de 17% par rapport à 2017 Constante à partir de 2022	Réduction des prix du lait de 25% par rapport à 2017 Constante à partir de 2022	Réduction des prix du lait de 25% par rapport à 2017 Constante à partir de 2022

¹ L'évolution des prix a été calculée avec CAPRI.

⁵³ Agroscope est l'institut de recherche agronomique de la Confédération.

- Référence (R): poursuite de la Politique agricole 2014-2017
Ce scénario représente la référence avec la poursuite de la politique agricole 2014-2017 jusqu'en 2025, sans changement de la protection douanière. Il inclut (ainsi que tous les autres scénarios) l'élimination du système de quotas laitiers dans l'UE, qui aura lieu formellement en 2015. Tous les autres scénarios sont comparés à ce scénario de référence.
- Scénario 0 (S_0): libre-marché laitier sans mesures de soutien spécifiques
Dans ce scénario, tous les produits laitiers sont complètement libéralisés entre la Suisse et l'UE. Les droits de douane et les contingents à l'importation sont éliminés, de même que le supplément pour le lait transformé en fromage et la contribution « loi chocolatière »⁵⁴. Dans l'analyse qui suit, ce scénario est particulièrement utile pour évaluer l'impact des mesures de soutien considérées.

Dans les scénarios 1 à 3, le soutien interne actuel d'un montant total de 310 millions de francs (suppléments pour lait transformé en fromage et contributions à l'exportation) continue d'être versé. Autrement dit, ces scénarios ont un effet neutre sur le budget des dépenses fédérales. Ils correspondent aux options 1 à 3 pour l'adaptation du soutien interne, présentées au ch. 3.3.3.

- Scénario 1 (S_1) : libéralisation du marché laitier avec supplément lait
À la différence du scénario 0, le scénario 1 prévoit le paiement d'un supplément pour tout le lait commercialisé. Ce soutien au prix du lait cru s'élève à 9 centimes par kilogramme de lait produit.
- Scénario 2 (S_2) : libéralisation du marché laitier avec contribution surface herbagère « lait »
Les 310 millions de francs sont utilisés pour une contribution aux exploitations produisant du lait sur la base d'herbages. La contribution s'élève à 800 francs par ha de surface herbagère ; elle est versée aux exploitations commercialisant une quantité minimum de lait par ha (p. ex. 10 000 kg en zone de plaine), celle-ci étant échelonnée selon les zones pour tenir compte du moindre potentiel de production en altitude.

Pour le scénario 2, cinq sous-variantes supplémentaires ont été analysées. Les deux premières se réfèrent aux deux options instrumentales 2a (contribution par ha de surfaces herbagères uniquement dans les zones des collines et de montagne) et 2b (contribution par ha de surfaces herbagères différenciée en faveur de la zone de plaine) décrites au ch. 3.3.3. Dans le but de procéder à une analyse de sensibilité, trois autres variantes – prix du lait plus bas (scénario2_prix-), budget supplémentaire de 100 millions de francs (scénario2_budget+) et coûts plus élevés (scénario 2_coûts+) – ont été calculées.
- Scénario 3 (S_3) : libéralisation du marché laitier avec relèvement de la contribution à la sécurité de l'approvisionnement
Les moyens réservés aux suppléments pour le lait transformé en fromage et aux contributions à l'exportation (loi chocolatière) sont utilisés pour relever la contribution de base à la sécurité de l'approvisionnement versée pour les surfaces herbagères, en la faisant passer de 900 à 1300 francs par ha. En contrepartie, la contribution pour les terres ouvertes et les cultures pérennes, actuellement de 400 francs par ha, serait supprimée. Autrement dit, les moyens alloués aujourd'hui pour les terres ouvertes via cette mesure continueraient de l'être pour les mêmes surfaces mais via le relèvement de la contribution de base.

Le scénario de référence, ainsi que les scénarios 0 et 1 ont été calculés avec CAPRI. Les prix résultant ont été introduits dans le modèle SWISSland. Pour les scénarios 2 et 3, le modèle

⁵⁴ Pour plus de détails sur l'implémentation, voir l'Annexe 3.

SWISSland utilise les mêmes prix que ceux du scénario 0, dès lors que les moyens supplémentaires ne sont pas des mesures de soutien du marché mais sont versés sous forme de paiements directs. L'hypothèse étant que la contribution par ha de surface herbagère « lait » et la contribution à la sécurité de l'approvisionnement relevée n'ont pas d'influence sur la formation des prix (voir aussi ch.3.4.3.6).

Jusqu'en 2017, le modèle SWISSland se fonde sur les mêmes hypothèses que celles contenues dans le message sur la Politique agricole 2014-2017⁵⁵. A partir de 2018, le modèle simule cinq étapes d'égale longueur pour la mise en œuvre de la réduction des prix suite à une ouverture du marché laitier (y inclus la suppression du supplément pour le lait transformé en fromage et l'introduction du supplément lait du S_1). Parallèlement, dans les deux scénarios prévoyant de nouvelles mesures de soutien ou l'adaptation des mesures actuelles (scénarios 2-3), le modèle intègre leur relèvement progressif. À partir de 2019, les prix demeurent constants jusqu'en 2025.

Concernant le développement des coûts, le scénario de référence table sur un niveau de renchérissement qui reste inchangé jusqu'en 2025 par rapport à ces dernières années. Dans les scénarios de libéralisation, on a admis que l'ouverture des marchés et la pression économique subséquente se traduiraient par une réduction d'environ 20 % des différences de prix vis-à-vis des pays voisins pour ce qui concerne les consommations intermédiaires, les investissements et les facteurs. Cette réduction est motivée par le fait que le pouvoir d'achat plus élevé de l'agriculture suisse est une des raisons qui explique les prix domestiques plus élevés des moyens de production agricoles⁵⁶. S'agissant des consommations intermédiaires, l'alignement sur les prix de l'UE correspond à une réduction du niveau des prix de 2,5 points de pourcentage en moyenne par rapport au scénario de référence. Étant donné que les différences de prix vis-à-vis de l'étranger sont plus grandes pour les salaires et les fermages, la hausse des prix pour ces facteurs est de 6 % moins élevée dans les scénarios de libéralisation que dans le scénario de référence. Dans le scénario de sensibilité 2-coûts+, il est admis que les différences de prix pour les prestations de tiers ne se rapprocheront que de 10 % du niveau de l'UE. Pour une description détaillée des scénarios, voir l'annexe 3.

Les options 4 et 5 présentées au ch. 3.3.3 n'ont pas été modélisées : SWISSland ne permet en effet pas encore de simuler la contribution pour la production de lait et de viande basée sur les herbages (option 4), et l'analyse quantitative d'une contribution à l'exploitation sur une base historique (option 5) a été abandonnée dès lors qu'un versement totalement découplé n'aurait en principe pas d'effets sur l'allocation des facteurs.

3.4.3 Résultats

Ce paragraphe présente les résultats les plus importants. L'analyse qui suit inclut les résultats de CAPRI et de SWISSland tel qu'indiqué dans le tableau 3.

Tableau 3: Origine des variables pour l'analyse des différents scénarios

Variables	Modèle	Paragraphe du rapport
Commerce	CAPRI	3.4.3.1
Prix	CAPRI	3.4.3.2
Production laitière	SWISSland	3.4.3.3
Transformation du lait	CAPRI	3.4.3.4
Affectation des surfaces et cheptels	SWISSland	3.4.3.5
Revenu	SWISSland	3.4.3.6
Développement structurel	SWISSland	3.4.3.7
Bien-être	CAPRI	3.4.3.8

⁵⁵ FF 2012 1857, p. 2098-2100.

⁵⁶ Voir BAKBASEL (2014) : Landwirtschaft – Beschaffungsseite. Vorleistungsstrukturen und Kosten der Vorleistungen. Rapport effectué sur mandat de l'Office fédéral de l'Agriculture.

Tous les résultats obtenus avec CAPRI sont des variations par rapport au scénario de référence à la fin de la période de mise en œuvre de la libéralisation du commerce, partant de l'hypothèse que tous les changements pour arriver à un équilibre final ont été mis en œuvre. Les résultats de SWISSland incluent les ajustements graduels entre 2017 et 2025. Pour une vue d'ensemble détaillée des résultats, voir l'annexe 3.

3.4.3.1 Commerce

Avec la libéralisation du secteur, les importations suisses en provenance de l'UE augmentent. Cela résulte de l'élimination des droits à l'importation et des contingents, qui se traduit par une réduction des prix à l'importation. Les exportations suisses vers l'UE augmentent pour les mêmes raisons y compris la réduction des prix suisses domestiques qui deviennent plus compétitifs (cf. tableau 4).

Selon le modèle CAPRI, les importations augmentent surtout pour des produits riches en matière grasse tels que le beurre et la crème, pour lesquels les droits de douane à l'importation sont plus élevés. Pour le fromage, les importations augmentent et les exportations diminuent légèrement suite à l'élimination du supplément pour le lait transformé en fromage⁵⁷. Pour les produits laitiers frais, qui comprennent aussi quelques produits à grande valeur ajoutée (comme les yogourts), les importations augmentent de 11 000 t à 49 000 t, tandis que les exportations augmentent de 7 000 t à 67 000 t. Pour ces mêmes produits, et selon les flux de commerce du modèle, l'élimination des droits de douane de l'UE joue un rôle important car ce sont les droits les plus élevés parmi les produits laitiers

Enfin, la réduction des prix suisses augmente l'attractivité des produits laitiers et, en conséquence, leur potentiel à l'exportation aussi vers des pays non UE.

Tableau 4: Importations/exportations de la Suisse de/vers l'UE à la fin de la période de mise en œuvre (1000 t)

	Importations			Exportations		
	R	S_0	S_1	R	S_0	S_1
Beurre	0.49	14.71	14.22	0.5	1	0.65
Fromage	31	32.13	31.72	49.57	44.72	45.56
Crème	0.33	30.01	29.6	2.39	3.59	3.89
Produits laitiers frais	11	48.61	47.75	6.96	67.16	67.38
Lait écrémé en poudre	1.09	1.19	1.15	0.7	0.6	0.68
Lait entier en poudre	0.36	6.55	6.37	0.58	0.64	0.67

Source: Simulations CAPRI.

3.4.3.2 Prix

Selon le modèle CAPRI, suite à la libéralisation du commerce entre la Suisse et l'UE et à l'abolition du supplément pour le lait transformé en fromage (S_0), les prix du beurre et de la crème diminuent approximativement de 40 % et le prix du lait entier en poudre de 30 %. En revanche, le prix du fromage augmente de 3 %⁵⁸ et le prix du lait écrémé en poudre reste stable.

La réduction des droits de douane et des prix domestiques des produits laitiers affecte la demande pour la transformation du lait cru, avec un impact négatif sur son prix domestique. Le prix à la production du lait cru se réduit de 25 % par rapport au scénario de référence. Si, dans le scénario de référence, on assume un prix de 63 centimes par kg de lait, alors ce prix sera de 47 centimes par kilogramme de lait après la libéralisation. Par rapport au prix du lait UE, il reste un bonus pour la provenance suisse d'environ 5 %⁵⁹.

⁵⁷ Les changements sur le marché du fromage, déjà libéralisé entre la Suisse et l'UE, s'expliquent en premier lieu par la suppression du supplément pour le lait transformé en fromage (voir paragraphe 2.4.5).

⁵⁸ Principalement au vu de la suppression du supplément pour le lait transformé en fromage (voir paragraphe 2.4.5).

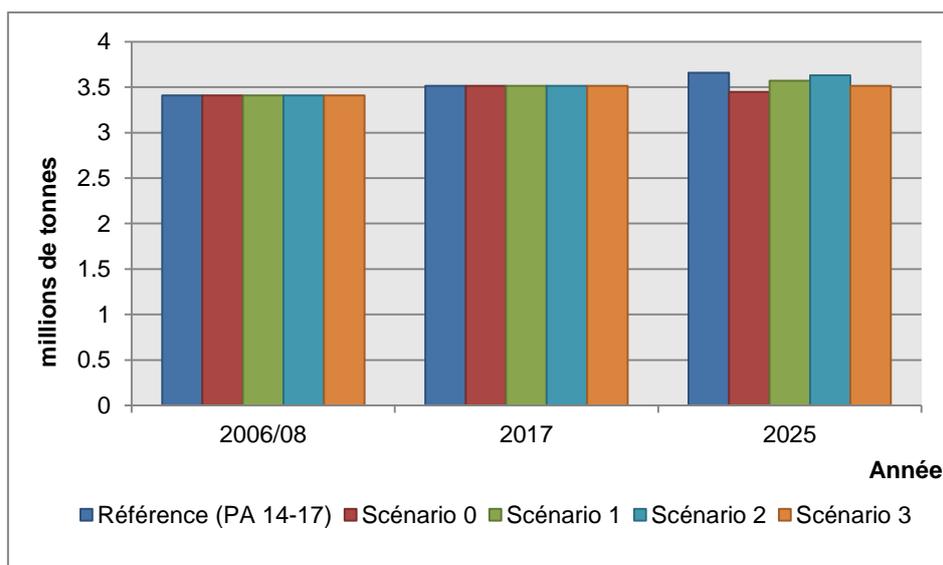
⁵⁹ Ce bonus se réfère ici uniquement au rapport entre le prix à la production suisse et le prix à la production de l'UE, qui est un indicateur indirect de la préférence des consommateurs suisses pour les produits indigènes.

L'introduction d'un soutien du prix au producteur de 9 centimes par kg de lait cru (S_1) mitige ces effets et conduit à un prix à la production de lait cru de 52 centimes par kg (-17 % dans S_1 par rapport à R et - 25 % dans S_0). Par contre, le prix de marché du lait cru (égal au prix à la production sans aide) est réduit de 29 %, ce qui montre une réduction plus grande par rapport au scénario 0. Autrement dit, seulement environ deux tiers des 9 centimes distribués sont transférés au producteur. Ceci est dû à l'augmentation de la production résultant de la mesure de soutien et à la réduction du prix à la production qui en découle. L'analyse montre que l'efficacité de la transmission du soutien aux producteurs est réduite. Concernant les autres produits laitiers, dans le scénario 1, les prix du beurre et de la crème diminuent approximativement de 40 %, tandis que le prix du lait entier en poudre diminue de 32 %. Par contre, le prix du fromage augmente de 2 % et le prix du lait écrémé en poudre reste stable.

3.4.3.3 Production de lait

Selon les calculs de SWISSland, la quantité de lait commercialisé augmentera de près de 250 000 t (7,3 %) entre 2006/08 et 2025 dans le scénario de référence, plus de 90 % de cette augmentation étant générée dans la zone de plaine. Le scénario 0 prévoit une légère diminution de la quantité de lait dès 2017, qui s'établira en 2025 à environ -5,7 % du scénario de référence. Dans les scénarios qui prévoient des mesures de soutien en faveur du secteur laitier, la quantité de lait évoluera entre ces deux valeurs : dans les scénarios 1 et 2, elle augmentera encore légèrement par rapport à 2017, alors que dans le scénario 3, elle demeurera pratiquement constante après 2017 (voir graphique 11).

Graphique 11: Evolution de la production de lait



La production de lait évolue différemment d'une zone à une autre et selon le scénario. Dans le scénario 0, dès 2017, elle reculera plus fortement dans la zone de montagne que dans la zone plaine. Si dans le scénario 1, l'augmentation de la quantité de lait commercialisé après 2017 sera presque exclusivement générée dans la zone de plaine, dans le scénario 2, la production augmentera également dans la zone de montagne, allant même jusqu'à dépasser la quantité du scénario de référence.

3.4.3.4 Transformation du lait

Le modèle CAPRI permet aussi de simuler le développement de la production; ce qui a été fait pour les scénarios 0 et 1. En ce qui concerne la production des différents produits laitiers, on observe dans le scénario 0 une réduction de la production (-10 % pour le lait écrémé en poudre, -4 % pour le fromage, -24 % pour la crème, -20 % pour le lait entier en poudre), exception faite du beurre et des produits laitiers frais dont la production augmente d'environ 4 %. Dans le scénario 1, l'impact est moins important: la production de lait écrémé en poudre diminue de 6 %, la production de fromage

diminue de 3 %, celle de la crème de 24 % et celle du lait entier en poudre de 18%, alors que la production de beurre augmente de 7 % et celle de produits laitiers frais de 4 %.

Les résultats quantitatifs des flux commerciaux prévisibles (voir ch. 3.4.3.1) dévoilent un certain potentiel d'exportation pour les entreprises de transformation ; les exportations de produits à base de lait frais notamment, auxquels appartiennent également quelques produits à grande valeur ajoutée (comme les yogourts), en plus du lait de consommation, pourront être développées. Il y a de bonnes perspectives d'exportation vers l'UE et des pays tiers, par ailleurs, pour des produits standards comme le beurre ou la crème. On peut ajouter ici, à titre de considération qualitative, que, dans cette catégorie de produits également, le secteur laitier peut se positionner avantageusement sur le marché, non seulement grâce à une meilleure compétitivité au niveau des prix, mais aussi grâce à une différence de qualité.

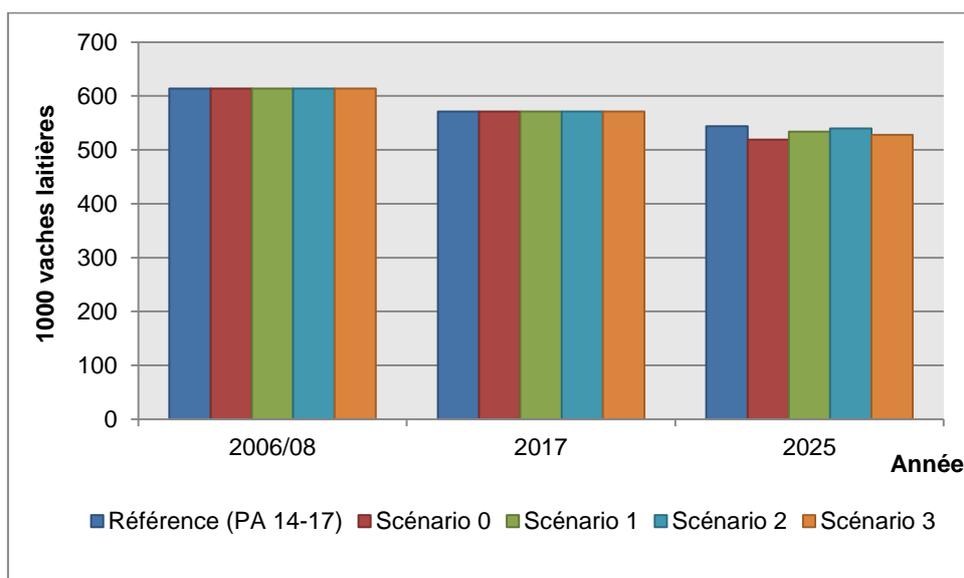
Parallèlement, la concurrence à l'échelon de la transformation s'ajoutera à celui de la production de lait. Les conséquences en seront une pression sur les prix et sur les marges (voir effets sur les prix à l'annexe 3, et analyse du bien-être au ch. 3.4.3.8). Le nouveau contexte de concurrence mettra les entreprises de transformation au défi de s'affirmer face à leurs concurrents européens. Plusieurs facteurs, p. ex. la mise à profit d'économies d'échelle, les possibilités de différenciation ou les coûts, seront décisifs à cet égard. S'agissant des économies d'échelle, il faut considérer que la taille des principales entreprises suisses de transformation du lait est comparable à celle des entreprises UE de moyenne importance⁶⁰, mais qu'à taille égale, les entreprises européennes ont généralement une palette de produits plus restreinte. Même si, compte tenu de leur taille comparable, les transformateurs suisses bénéficient de conditions similaires à celles de leurs concurrents européens en termes de nouvelles opportunités commerciales, il est probable que le nouveau contexte de concurrence les obligera à se spécialiser davantage.

3.4.3.5 Utilisation des surfaces et effectif d'animaux

L'utilisation des surfaces ne varie que peu d'un scénario à l'autre dans le modèle SWISSland. En cas de libéralisation du marché du lait, on assistera à une légère progression des terres ouvertes au détriment des surfaces herbagères. Quant aux surfaces de compensation écologique, leur évolution est pratiquement identique dans tous les scénarios.

Entre 2006/08 et 2025, le cheptel laitier recule dans tous les scénarios : 11 % dans le scénario de référence et -16 % dans le scénario 0, le recul est le plus marqué (voir graphique 12).

Graphique 12: Evolution du cheptel de vaches laitières



⁶⁰ Aepli M. (2011), p. 87-91.

3.4.3.6 Revenu

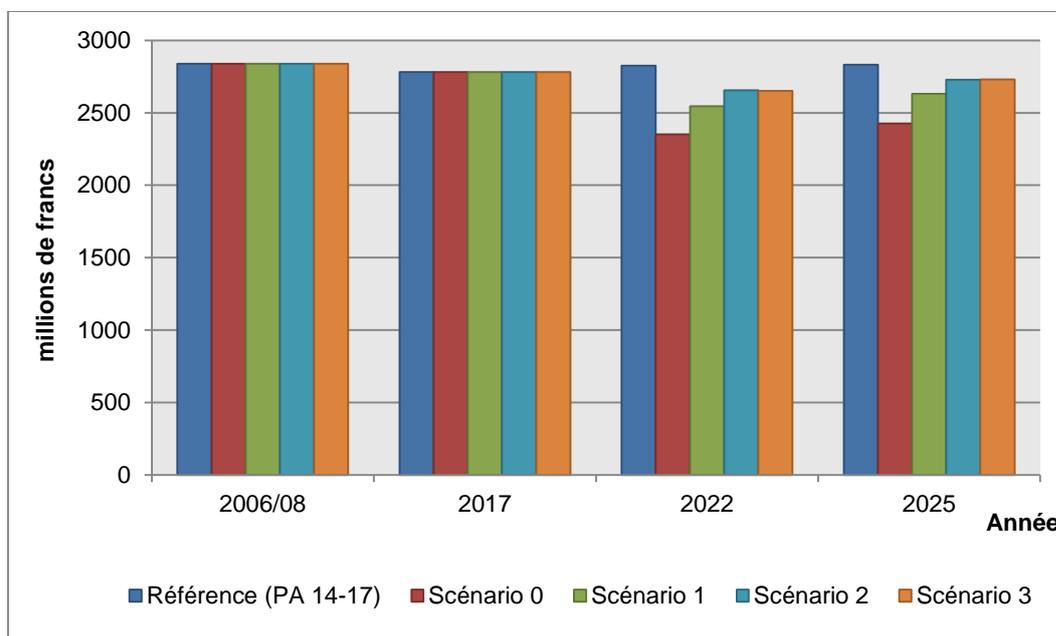
Comptes économiques de l'agriculture

La baisse du prix du lait et le fléchissement de la production laitière entraîneront un recul du chiffre d'affaires dans la production du lait dans le scénario 0 par rapport au scénario de référence, recul chiffré à près de 640 millions de francs en 2025. Dans le scénario 1, le recul est de 410 millions de francs seulement, en particulier parce que le supplément lait aura pour effet de réduire la baisse du prix du lait. Dans les scénarios 2 et 3, le recul du revenu est également plus faible que dans le scénario de référence (S_2 : -560 millions de francs ; S_3 : -610 millions de francs), ce qui est à mettre sur le compte d'une légère progression de la production laitière.

Dans les scénarios de libéralisation, les coûts réels reculent quelque peu par rapport au scénario de référence, ce qui explique que la baisse du chiffre d'affaires dans la production laitière ne se répercute pas entièrement sur le revenu net d'entreprise⁶¹. En cas d'ouverture complète de la ligne blanche sans soutien interne (S_0), ce revenu passerait de 2,78 milliards de francs en 2017 à 2,35 milliards en 2022 (voir graphique 13). Entre 2022 et 2025, il remonte à 2,43 milliards de francs dans le scénario 0. Par rapport au scénario de référence, la perte du revenu net d'entreprise se chiffrera à près de 400 millions de francs en 2025 (-14 %).

Avec des mesures de soutien interne et l'engagement des 310 millions de francs réservés aujourd'hui au supplément pour le lait transformé en fromage et pour la contribution « loi chocolatière », le recul du revenu net d'entreprise est plus faible que dans le scénario de référence. Dans le scénario 1, le recul est de 200 millions de francs en 2025 (-7,1 %). La différence la plus faible par rapport au scénario de référence est observée dans les scénarios 2 et 3, avec quelque 100 millions de francs (-3,6 %).

Graphique 13: Evolution du revenu net d'entreprise



Le résultat nettement meilleur du scénario 2 comparé au scénario 1 s'explique en partie par l'hypothèse selon laquelle, contrairement au supplément lait du scénario 1, la contribution par ha de surface herbagère n'a pas d'effet sur la formation des prix (voir ch. 3.4.3.2). La question de l'influence de la quantité de lait sur le prix dans le scénario 2 demeure ouverte. Pour les projections, l'idée de base retenue est que le même prix du lait peut être réalisé dans le scénario 2 (et 3), avec l'ouverture de la frontière avec l'UE, que dans le scénario 0. Comme la quantité de lait commercialisé est plus élevée dans le scénario 2 (et 3) que dans le scénario 0, il serait pensable que cela se répercute

⁶¹ Le revenu net d'entreprise selon les comptes économiques de l'agriculture comprend la totalité du revenu de l'agriculture suisse.

négativement sur le prix du lait, ce pourquoi une sous-variante pour le scénario 2 a été analysée, fondée sur l'hypothèse que la contribution par ha de surface herbagère a exactement le même effet sur le prix du lait que le supplément lait (scénario 2 prix-). Il s'agit en l'occurrence d'une variante extrême, car le niveau suisse des prix s'alignerait complètement sur le niveau des prix de l'UE (2,5 cts de moins par kg de lait) et le bonus pour la provenance suisse serait entièrement supprimé. Dans ce cas, le revenu diminuerait de près de 180 millions de francs dans le scénario 2.

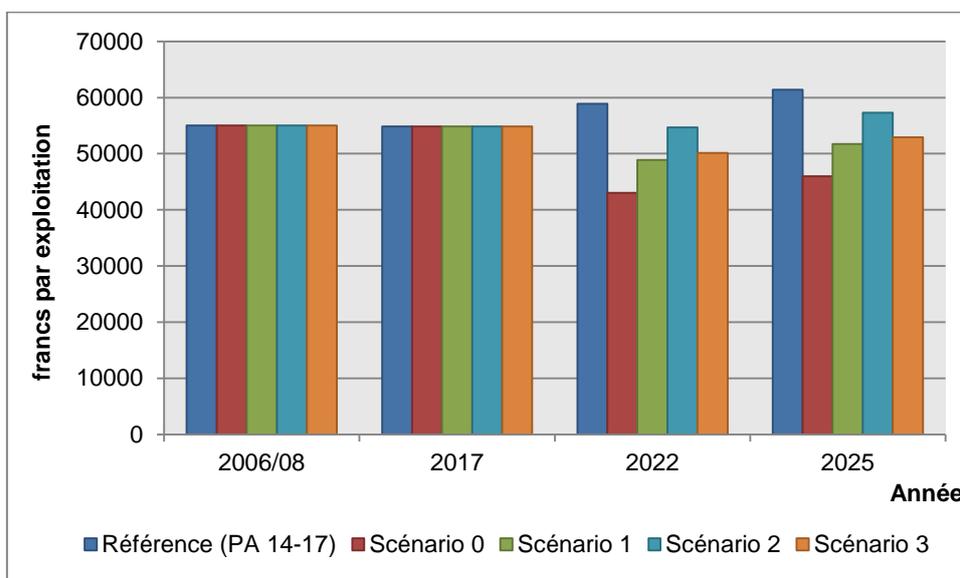
Toujours sur la base du scénario 2, une deuxième analyse de sensibilité a été calculée (S_2 budget+), qui prévoit un relèvement de 100 millions de francs des moyens destinés à la contribution par ha de surface herbagère, soit, au total 410 millions de francs. Selon ce scénario, on n'observe pas de recul du revenu net d'entreprise en 2025 par rapport au scénario de référence.

Une autre variante a servi à analyser l'effet des hypothèses de coûts sur le revenu (S_2_coûts+). On est parti de l'idée que la différence de coûts par rapport à l'UE ne serait que de -10 % au lieu de -20 %. Dans ce cas, la baisse du revenu serait d'environ 50 millions de francs plus importante que dans le scénario 2.

Revenu agricole des exploitations laitières

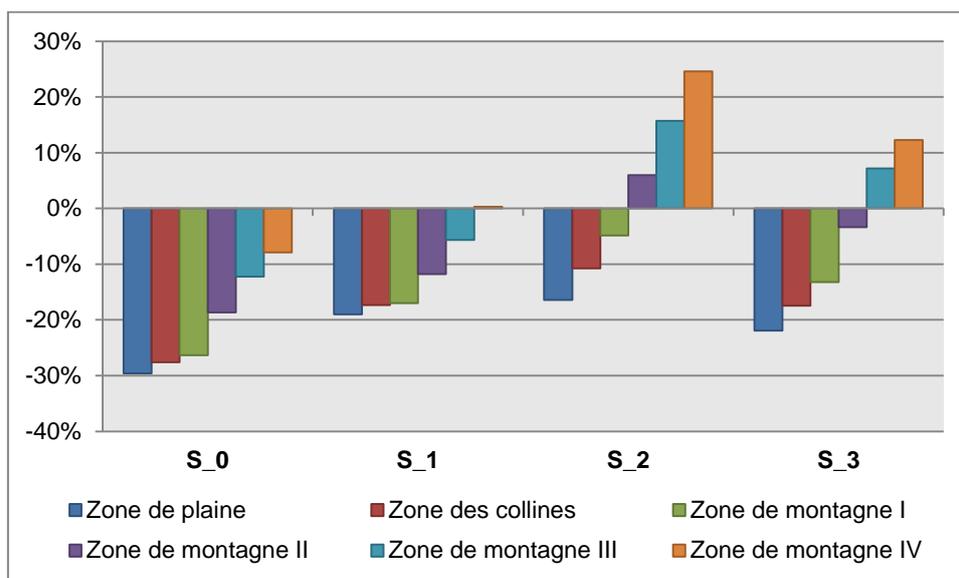
L'effet d'une ouverture du marché laitier sur le revenu des exploitations produisant du lait (toutes les exploitations avec vaches laitières) a fait l'objet d'une analyse détaillée. En principe, les effets en termes de revenus des différents scénarios sont les mêmes au niveau de l'agriculture dans son ensemble qu'à celui des exploitations individuelles. Le scénario 3 fait exception : comparé au scénario 2, il montre un résultat similaire si l'on considère le revenu net d'entreprise, mais un résultat nettement plus bas si l'on considère le revenu des exploitations. La raison en est que, dans le scénario 2, la contribution par ha de surface herbagère n'est versée que pour les surfaces herbagères des exploitations produisant du lait, alors que dans le scénario 3, les exploitations affectant leurs surfaces herbagères à d'autres fins (p. ex. élevage des veaux sous la mère) profitent également de l'augmentation des contributions à la sécurité de l'approvisionnement. En raison de cet effet de dilution, la contribution par ha de surface herbagère est réduite de moitié dans le scénario 3 par rapport au scénario 2 (voir graphique 14).

Graphique 14: Evolution du revenu agricole des exploitations laitières



Si l'on considère les effets d'une ouverture dans les différentes zones de production, l'effet serait le plus grand pour les exploitations produisant du lait en zone de plaine. Leur revenu agricole baisserait de près de 30 % dans le scénario 0 par rapport au scénario de référence. Les effets seraient plus faibles dans les zones plus en altitude. SWISSland prédit même une hausse du revenu agricole des exploitations laitières situées dans ces zones (scénarios 2 et 3), du fait que les paiements liés aux surfaces excéderaient le recul du produit du lait occasionné par la libéralisation (voir graphique 15).

Graphique 15: Evolution du revenu agricole des exploitations laitières en cas d'ouverture du marché par rapport au scénario de référence et par zone de production



Les variantes calculées pour le scénario 2 présentent une image un peu différente de l'évolution des revenus selon les zones. Si la contribution par ha de surface herbagère est versée uniquement dans les zones de collines et de plaine (S_2a), le recul du revenu dans la zone de plaine sera du même ordre de grandeur que celui prévu dans le scénario 1, alors que dans les zones plus en altitude il sera encore plus marqué que dans le scénario 2. Et si la contribution est différenciée en faveur des zones à plus faible altitude (S_2b), le revenu baissera moins fortement dans la zone de plaine (-11%) et il demeurera stable par rapport au scénario de référence dans les zones plus en altitude.

3.4.3.7 Développement structurel

Selon le scénario de référence, le développement structurel dans l'agriculture se poursuivra de manière continue jusqu'en 2025. Vu les effets esquissés sur les revenus, une ouverture du marché du lait serait indéniablement un défi de taille pour les exploitations laitières, à plus forte raison si elle n'est pas assortie de mesures de soutien adéquates. Les projections partent de l'hypothèse qu'une ouverture induirait un léger renforcement de l'ajustement structurel par rapport au scénario de référence. Toutefois, les abandons d'exploitation continueront en principe de se faire dans la foulée du changement de génération.

3.4.3.8 Bien-être⁶²

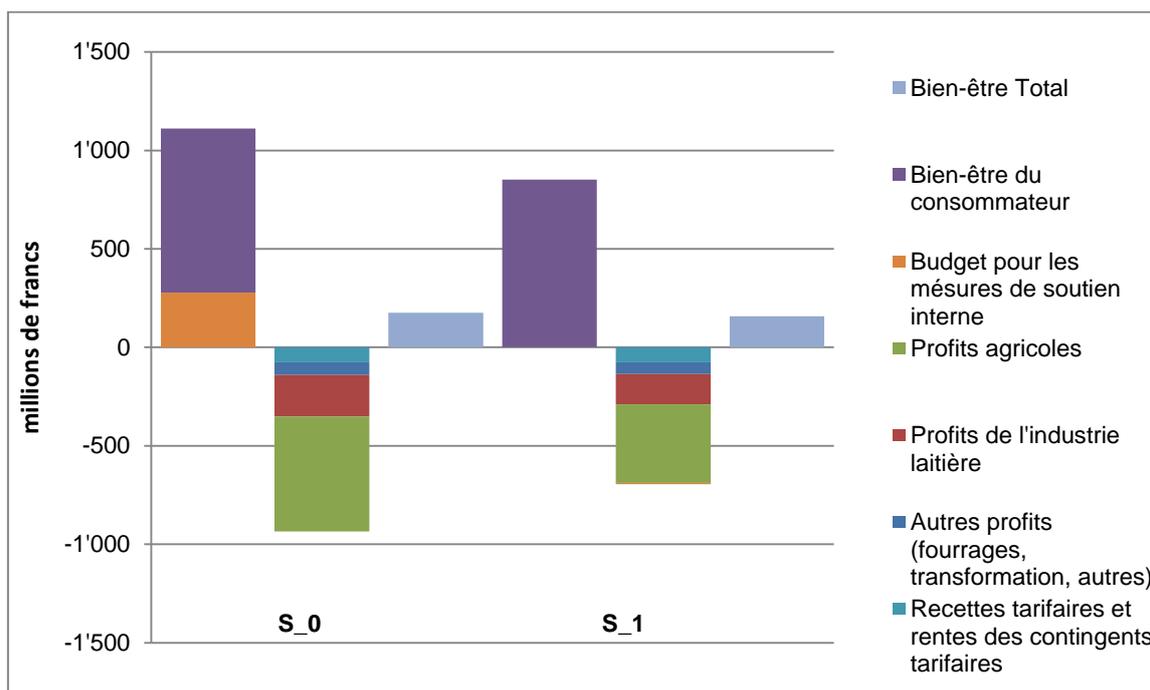
L'analyse du bien-être est un concept économique standard qui permet d'évaluer l'impact d'une mesure de politique sur tous les acteurs économiques concernés, et pas seulement sur les producteurs agricoles.

Dans le graphique 16, le bien-être total est décomposé en bien-être du consommateur, profits agricoles⁶³, profits de l'industrie laitière et autres profits (fourrages et industrie de transformation, autres), recettes douanières et rentes des contingents tarifaires, budget pour les mesures de soutien interne. Les changements sont reportés comme changements absolus par rapport aux chiffres du scénario de référence. Ils peuvent être liés à des changements dans la production, la consommation et les prix, dans les subventions et les recettes tarifaires. Ces chiffres sont générés par les simulations du modèle et doivent être interprétés dans leur intégralité en tenant compte des hypothèses de simulation utilisées (voir aussi Annexe 3).

⁶² CAPRI est un modèle d'équilibre partiel, qui n'évalue que l'impact d'un changement économique ou politique sur le secteur agricole, en supposant que le reste de l'économie reste fixe (condition « *ceteris paribus* »).

⁶³ Dans le modèle, on entend par profits agricoles la différence entre la valeur de la production agricole et le coût des facteurs de production. Les profits de l'industrie laitière découlent également de la différence entre les prix des produits laitiers (output) et les prix de la matière première, à savoir le lait cru (inputs).

Graphique 16: Analyse du bien-être pour la Suisse à la fin de la période de mise en œuvre (Variations par rapport au scénario de référence, R)



Source: Simulations CAPRI.

Dans le scénario 0, le bien-être du consommateur augmente tandis que les profits agricoles et les profits des transformateurs de lait diminuent car les prix domestiques sont plus bas par rapport au scénario de référence. Par contre, pour le fromage, la variation négative des profits de l'industrie de transformation est due principalement à l'élimination du supplément pour le lait transformé en fromage⁶⁴. Les dépenses de l'État pour les mesures de soutien interne diminuent avec l'élimination de ce supplément, ce qui augmente le budget à disposition de l'État⁶⁵. Par contre, les recettes tarifaires diminuent avec l'abolition complète des droits de douane pour les produits laitiers en provenance de l'UE. L'impact global sur le bien-être est positif (modèle CAPRI : 176 millions de francs). Dans le scénario 1, la baisse des profits agricoles et de l'industrie de transformation est plus faible que dans le scénario 0 (pour tous les produits laitiers, y inclus le fromage), tandis que le bien-être du consommateur augmente grâce aux prix plus bas et à l'augmentation des quantités disponibles de produits transformés. Dans le budget de l'État, les dépenses pour le soutien du prix à la production de lait contrebalancent les gains résultant de l'élimination du supplément pour le lait transformé en fromage. Le développement du bien-être total est également positif dans le scénario 1, mais moins que dans le scénario 0 (modèle CAPRI : 157 millions francs). De la dépense budgétaire utilisée pour le supplément lait, seuls 65 % sont transférés aux producteurs agricoles, tandis que 20 % sont transférés aux transformateurs et 7 % aux consommateurs. Le pourcentage restant de 8 % représente une perte nette, correspondant au coût des inefficacités du marché induites par l'introduction d'une mesure de soutien aux prix de la production domestique. Ce résultat concorde avec les résultats de SWISSland concernant le revenu agricole (section 3.4.3.6), qui montrent que, dans le scénario 1, seulement environ deux tiers des dépenses budgétaires pour les mesures de soutien se répercutent sur le revenu des producteurs. Enfin, bien qu'une comparaison stricte entre les résultats de CAPRI sur les profits agricoles et les résultats de SWISSland sur les revenus agricoles n'est pas possible, il est intéressant de noter que l'ordre de grandeur des variations correspondantes entre les scénarios 0 et 1 est très similaire, et que dans SWISSland l'impact global est moins fort en termes absolus, ce qui reflète le processus d'adaptation dynamique au changement.

Les scénarios 2 et 3 ont été simulés uniquement avec SWISSland. Contrairement à CAPRI, SWISSland ne permet pas de faire une analyse du bien-être pour tous les acteurs économiques

⁶⁴ Pour les détails voir Listorti G. et Tonini A. (2014).

⁶⁵ Les subventions suisses à l'exportation ne sont pas prises en compte dans le modèle CAPRI (voir annexe 3).

concernés. Il est néanmoins possible de tirer quelques conclusions. De manière générale, la baisse des prix de marché se traduit par une augmentation du bien-être pour les consommateurs et par une diminution des profits pour les agriculteurs. Néanmoins, des mesures de soutien sous forme de paiements directs devraient se répercuter plus efficacement sur les profits des agriculteurs et causer de moindres pertes dues aux distorsions du marché que des mesures de soutien aux prix de production. Les résultats de SWISSland ont donné une preuve indirecte de cette argumentation: la diminution du revenu des agriculteurs dans les scénarios 2 et 3 (environ -100 millions de francs) est plus petite que dans le scénario 1 (environ -200 millions de francs). En outre, l'analyse de sensibilité pour le scénario 2 (S_2 prix-) montre que cette différence en termes d'impact sur le revenu est liée aux effets des paiements directs sur les volumes produits et donc sur les prix de marché.

3.5 Évaluation des différentes options de soutien

3.5.1 Forces et faiblesses

Sont évaluées ici les options esquissées au ch. 3.3 concernant l'adaptation du soutien interne, compte tenu des effets exposés au ch. 3.4. Comme les options 4 et 5 n'ont pas été analysées avec des modèles, leur évaluation consiste en une estimation qualitative de leurs effets. Les mesures de soutien individuelles se distinguent par la forme de leur mise en œuvre, leur domaine d'application et leurs effets économiques sur la branche laitière et la société. Le tableau 3 montre les forces et les faiblesses des différentes options:

Tableau 5: Evaluation des instruments de soutien étudiés

	Forces	Faiblesses
Option 1: Supplément lait	<ul style="list-style-type: none"> • Meilleure compensation du recul du revenu à l'échelle de l'exploitation → compatibilité sociale élevée au niveau des exploitations • Les mesures de soutien restent équilibrées entre le segment de production de lait et les autres segments • Les déplacements de production sont évités et la sécurité de l'approvisionnement est maintenue 	<ul style="list-style-type: none"> • Environ 2/3 seulement des moyens engagés pour soutenir le prix du lait parviennent aux producteurs → revenu moins élevé que dans les options 2 et 3 • Presque pas d'amélioration de la compétitivité à l'échelle de la transformation • Recul du revenu dans la région de montagne également • Un dispositif permanent de soutien des prix n'est pas un instrument approprié pour atténuer les effets sociaux d'une ouverture du marché • Ne peut pas être géré au travers du système des paiements directs • Doit être notifié dans la boîte orange de l'OMC • Pas d'acceptation par l'UE
Option 2: Contribution surface herbagère	<ul style="list-style-type: none"> • Bénéficie aux producteurs de lait touchés par l'ouverture • Les mesures de soutien restent équilibrées entre la production de lait et les autres segments • Les moyens sont versés directement aux producteurs → revenu plus élevé qu'avec l'option 1 • Effet positif sur l'évolution des revenus dans la région de montagne (peut être ciblé par l'aménagement de la mesure) • Peut être géré dans le cadre du système de paiements directs • Les déplacements de production sont évités et la sécurité de l'approvisionnement est maintenue • Acceptation probable par l'UE 	<ul style="list-style-type: none"> • Compensation du recul du revenu à l'échelle de l'exploitation moins précise qu'avec l'option 1 • Doit être notifié dans la boîte orange de l'OMC
Option 3: Relèvement de la contribution à la sécurité de l'approvisionnement	<ul style="list-style-type: none"> • Mesure plus fortement découplée • Les moyens sont versés directement aux producteurs → revenu plus élevé qu'avec l'option 1 • Peut être géré dans le cadre du système de paiements directs • Les déplacements de production sont évités et la sécurité de l'approvisionnement est maintenue • Acceptation probable par l'UE 	<ul style="list-style-type: none"> • Mauvaise prise en compte des conséquences réelles → guère acceptable socialement • Une partie du soutien actuel spécifiquement destiné à la production laitière (supplément pour le lait transformé en fromage) est versée pour d'autres productions à base d'herbages (p. ex. viande) → L'équilibre entre les soutiens apportés à la production laitière et aux autres segments de production n'est plus respecté • Doit être notifié dans la boîte orange de l'OMC.
Option 4: Relèvement de la contribution à la production de lait à base d'herbages	<ul style="list-style-type: none"> • Bénéficie aux producteurs de lait touchés par l'ouverture • La production laitière adaptée au site, basée sur les herbages de prairies et de pâturages est encore davantage encouragée → moins de concentrés dans l'alimentation des vaches laitières et renforcement de la production nette 	<ul style="list-style-type: none"> • Seules les exploitations remplissant les conditions du programme PLVH bénéficient de l'atténuation des effets de l'ouverture du marché • Forte ingérence dans l'aménagement du système de production • En raison de charges supplémentaires, l'effet sur le revenu est moins grand que dans les options 2 et 3

	<ul style="list-style-type: none"> • Peut être géré dans le cadre du système de paiements directs • Acceptation probable par l'UE 	
Option 5: Contribution à l'exploitation sur une base historique	<ul style="list-style-type: none"> • Meilleure compensation du recul du revenu à l'échelle de l'exploitation, analogue à l'option 1 → compatibilité sociale élevée au niveau des exploitations • Mesure la plus découplée de la production • Les moyens sont versés directement aux producteurs → probablement le meilleur effet sur le revenu • Peut être géré dans le cadre du système de paiements directs • Acceptation probable par l'UE • Compatible avec les critères de la boîte verte de l'OMC 	<ul style="list-style-type: none"> • Un instrument sur une base historique est adéquat pour atténuer les effets de la transition, mais pas comme mesure à long terme (favorise les situations de rente) • L'équilibre entre les soutiens apportés à la production laitière et aux autres segments de production est moins bien respecté qu'avec les options 1, 2 et 4

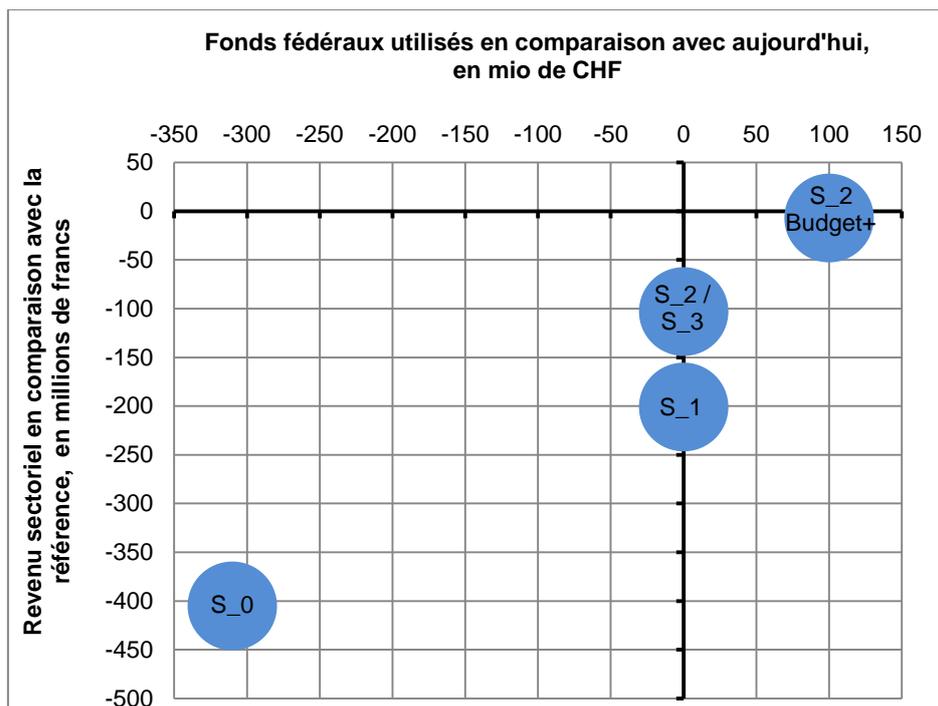
3.5.2 Conclusions concernant l'aménagement du soutien interne

Les options concernant l'aménagement des instruments de soutien interne présentent chacune des forces et des faiblesses. En fonction de la pondération plus ou moins forte d'aspects spécifiques – p. ex. l'effet sur le revenu (efficacité du transfert) et sur les exploitations individuelles, ou la compatibilité avec les normes internationales – l'une ou l'autre option sera préférable.

En cas d'ouverture du marché laitier, les objectifs « éviter des déplacements de production » et « maintenir la sécurité de l'approvisionnement » sont atteints de manière générale dans les trois options analysées à l'aide de modèles (options 1 à 3). Si l'on considère l'effet sur le revenu du secteur agricole dans son ensemble, la contribution par ha de surface herbagère (option 2), le relèvement de la contribution à la sécurité de l'approvisionnement (option 3) et la contribution à l'exploitation sur une base historique (option 5) sont les options les plus favorables. Le supplément lait (option 1) a un effet positif plus faible sur le revenu. Par contre, si l'on considère le revenu des producteurs de lait, ce supplément ainsi que la contribution à l'exploitation (options 1 et 5) compensent le mieux les pertes de revenus, tandis que le relèvement de la contribution à la sécurité de l'approvisionnement et celui de la contribution PLVH (options 3 et 4) sont les moins efficaces. La contribution à l'exploitation sur une base historique (option 5) est la plus favorable du point de vue de la compatibilité au niveau international, au contraire du supplément lait qui serait considéré par l'UE comme une mesure ayant un fort effet de distorsion du marché.

Vu ce qui précède, les mesures envisageables en cas d'ouverture du marché laitier pourraient être soit la contribution par ha de surface herbagère soit la combinaison de différents instruments de soutien. La contribution à l'exploitation et une contribution PLVH plus élevée pourraient être mises en œuvre en combinaison avec une des options 1-3. Par contre, mettre en œuvre parallèlement les trois options 1-3 serait inefficace. La contribution par ha de surface herbagère, seule ou combinée à d'autres options, demeure par conséquent la mesure de soutien offrant les meilleures perspectives en matière d'évolution du revenu.

Les résultats des projections présentés au ch. 3.4.3 le montrent : une ouverture du marché sans réutilisation des moyens réservés à ce jour au supplément pour le lait transformé en fromage et la contribution « loi chocolatière », soit 310 millions de francs, se traduirait par un recul du revenu tant au niveau de l'agriculture dans son ensemble qu'à celui des exploitations (voir scénario 0 dans le graphique 17). Si ces moyens continuaient d'être utilisés pour financer des mesures de soutien, le recul du revenu serait nettement moindre, mais la perte serait néanmoins de 100 à 200 millions de francs pour le revenu net d'entreprise (S_1, S_2 resp. S_3). La variante de sensibilité S_2 Budget+, avec 100 millions de francs supplémentaires pour la contribution par ha de surface herbagère, montre que, compte tenu des hypothèses retenues, il serait possible d'éviter une baisse du revenu net d'entreprise. Une certaine incertitude demeure néanmoins quant à savoir si le bonus pour la provenance suisse de 5 % ou le rapprochement de 20 % au niveau des prix de l'UE sont effectivement réalisables.

Graphique 17: Evolution du revenu net d'entreprise en rapport avec les moyens fédéraux engagés

3.6 Mesures d'adaptation temporaires

Afin de faciliter l'adaptation du secteur à la libéralisation du marché du lait, il convient d'examiner également des mesures complémentaires aux mesures de soutien interne, applicables temporairement durant la période de transition. Il ressort du sondage (ch. 3.2) que la branche préconise notamment une adaptation de l'aide à l'investissement. Elle invoque les différences existant aujourd'hui dans ce domaine entre la Suisse et les Etats membres de l'UE ; les aides à l'investissement de l'UE à ses membres se soldent par un désavantage concurrentiel pour la Suisse (lutte à armes inégales), du fait que ces contributions agissent directement sur les coûts fixes d'une entreprise. Ce désavantage devrait être réduit autant que possible en cas d'ouverture du marché, pour que les producteurs et les transformateurs suisses puissent subsister sur le marché laitier européen.

3.6.1 Mesures

En 2009 déjà, le groupe de travail « Mesures d'accompagnement » (avec des représentants de toutes les branches) avait planché sur de telles mesures dans l'optique d'une ouverture complète du marché des produits agricoles et alimentaires. Les mesures présentées dans ce chapitre avaient été approuvées à l'époque⁶⁶.

Mesure 1 : aides à l'investissement limitées pour l'agriculture

L'enveloppe financière pour l'amélioration des bases de production et les mesures sociales sert aujourd'hui à fournir à l'agriculture des aides à l'investissement⁶⁷ pour la construction de bâtiments et des travaux de génie civil au titre de l'amélioration structurelle (crédits d'investissement et contributions à-fonds-perdu). À l'heure actuelle, en vertu de l'ordonnance sur les améliorations structurelles (OAS)⁶⁸, l'octroi de subventions pour la construction et la rénovation de bâtiments d'exploitation destinés aux animaux consommant du fourrage grossier est limité aux zones de

⁶⁶ Mesures d'accompagnement dans le cadre d'un accord de libre-échange agroalimentaire (2009). Rapport du groupe de travail Mesures d'accompagnement à l'attention du Département fédéral de l'économie. Disponible sous : www.ofag.admin.ch > Thèmes > libre-échange entre la Suisse et l'UE (état 27.3.2014).

⁶⁷ Art. 93, al. 1, let. b et art. 108, al. 1, let. a LAgr, RS 910.1.

⁶⁸ RS 913.1.

montagne et de collines⁶⁹. C'est-à-dire que les exploitations de plaine, de même que les exploitations dans les zones de montagne et de collines qui investissent dans d'autres secteurs que celui des animaux consommant du fourrage grossier, ne bénéficient pas de contributions à-fonds-perdu. Elles peuvent cependant demander des prêts sans intérêt. La construction à neuf de ruraux pour animaux consommant du fourrage grossier est soutenue à hauteur de 9 000 francs par UGB. L'UE, en revanche n'accorde que des contributions à-fonds-perdu, dans toutes les régions et à hauteur de 40 % au plus des investissements pouvant être soutenus⁷⁰. Les jeunes paysans ou les formes de coopération peuvent même bénéficier de taux d'aide plus élevés. Il en découle que les exploitations avec vaches laitières dans les régions de plaine de l'UE bénéficient d'aides à l'investissement quatre fois plus élevées que celles accordées à des exploitations similaires en Suisse.

En cas d'ouverture du marché laitier, les exploitations avec vaches laitières en zone de plaine seraient donc désavantagées par rapport à l'UE pour ce qui est des coûts d'investissement. Or, c'est dans cette région que les besoins d'adaptation seront les plus élevés. Il serait donc envisageable que les exploitations de plaine reçoivent elles aussi des contributions à-fonds-perdus pour la construction d'étables destinées aux vaches laitières, à titre de mesure temporaire. Les exploitations désireuses de renouveler ou d'optimiser leurs équipements pour la production de lait pourraient ainsi bénéficier d'une aide étatique similaire à celle dont bénéficient les exploitations productrices de lait de l'UE.

Il faut s'attendre à quelque 250 demandes par année et à des coûts annuels supplémentaires d'environ 20 millions de francs.

Mesure 2 : aides à l'investissement limitées dans le temps pour le premier échelon de transformation

Suite aux recommandations issues d'une évaluation⁷¹, des adaptations ont été réalisées dans le cadre de la politique agricole 2014-2017 afin de réduire l'inégalité de traitement en matière d'aide entre les entreprises de transformation en mains d'organisations paysannes et les entreprises de transformation privées. Les entreprises de transformation de produits agricoles peuvent bénéficier d'aides à l'investissement dans le cadre de l'OAS. Plusieurs conditions doivent être remplies : l'entreprise doit appartenir en majorité à des producteurs, ou être une entreprise artisanale indépendante employant au plus 20 équivalents plein temps ou réalisant un chiffre d'affaires de 10 millions de francs au maximum. Les entreprises qui remplissent ces conditions peuvent demander des crédits d'investissements sans intérêts et, dans la région de montagne, bénéficier en sus de contributions à-fonds-perdu.

Selon le recensement des exploitations, 671 entreprises étaient actives dans la transformation de lait en 2008. Près de 94 % d'entre elles peuvent demander des aides à l'investissement dans le cadre de la PA 2014-17. Les entreprises de transformation les plus importantes n'entrent pas en ligne de compte pour cette aide, mais elles n'auraient pas non plus droit à des contributions dans l'UE. Inversement, près de 3 % des entreprises suisses, soit approximativement 20 entreprises de moyenne importance, pourraient prétendre à des subventions dans l'UE, mais n'en obtiennent pas en Suisse dans les conditions actuelles de l'OAS.

Pour des raisons d'ordre institutionnel et étant donné l'hétérogénéité de la promotion des investissements, des mesures financières permanentes, telles que des aides durables à l'investissement destinées à des entreprises industrielles, ne sont pas indiquées. Cependant, en cas d'ouverture, il conviendrait d'examiner de plus près l'opportunité d'adapter temporairement les critères relatifs aux aides à l'investissement.

Dans l'UE, les entreprises de transformation du lait peuvent obtenir des subventions à hauteur de 40 % des investissements admissibles⁷². Les conditions régissant les aides accordées aux entreprises de transformation de la région de montagne en Suisse pour des améliorations structurelles sont

⁶⁹ Art. 18, al. 1 OAS, RS 913.1.

⁷⁰ Règlement (UE) n° 1305/2013 relatif au soutien au développement rural par le Fonds européen agricole pour le développement de l'espace rural (Feader) et abrogeant le règlement (CE) n° 1698/2005 du Conseil.

⁷¹ Flury C., Gerber A., Giuliani G. et Berger S. (2012): Evaluation der wirtschaftlichen Bedeutung und Erfolgsfaktoren regionaler Verarbeitungsbetriebe unter Berücksichtigung der Investitionshilfen.

⁷² Règlement (UE) n° 1305/2013.

comparables aux conditions de soutien de l'UE. Dans la région de plaine en revanche, les entreprises de transformation bénéficient tout au plus de prêts remboursables à hauteur d'environ 30 à 50 % des coûts effectifs⁷³, ce qui équivaut à une subvention de 9,1 %⁷⁴.

Si les aides à l'investissement étaient étendues aux entreprises moyennes et aux entreprises de transformation du lait en région de plaine, il faut s'attendre à des coûts supplémentaires de près 10 millions de francs par année.

Mesure 3 : modification de la pratique d'amortissement

Des aides à l'amortissement uniques sous forme de contributions à-fonds-perdu pour des investissements ne pouvant plus être amortis ont déjà été examinées à plusieurs reprises par le passé. Cependant, de telles contributions rétroactives sur des investissements déjà réalisés ont été considérées comme problématiques, dès lors qu'une prétention ex ante est difficile à prouver. Comme l'effet rétroactif devrait également être limité dans le temps, les entreprises ayant investi antérieurement seraient défavorisées. En revanche, la possibilité d'autoriser des amortissements extraordinaires et des allègements fiscaux correspondants a été évaluée plus positivement.

Le but d'une telle mesure est d'assouplir la pratique d'amortissement en autorisant des amortissements avec effet immédiat et une gestion plus active de réserves latentes. Actuellement, certaines dépenses peuvent être déduites des revenus de l'exploitation, qui ne sont pas soumises à l'impôt sur le bénéfice (p. ex. une éventuelle perte de l'année précédente, des amortissements, des provisions). Quelques cantons acceptent une pratique d'amortissement plus libérale et/ou autorisent des amortissements avec effet immédiat et une gestion plus active des réserves latentes. Il serait intéressant de faire un état des lieux de la pratique actuelle en matière d'amortissements et d'amortissements spéciaux et, le cas échéant, de la revoir ou de l'harmoniser en tenant compte des effets sur les impôts cantonaux et communaux.

Mesure 4 : renforcement limité dans le temps de la promotion de la qualité et des ventes

Une ouverture du marché du lait avec l'UE générerait une concurrence accrue à toutes les étapes de la chaîne de création de valeur. S'il sera, dans certains cas, plus difficile de maintenir des parts de marché domestiques, de nouvelles conditions prévaudront pour les exportations. Dans un contexte libéralisé où il s'agit d'acquiescer de nouvelles parts et de préserver les parts détenues, les mesures dans le domaine de la promotion des ventes et de l'assurance qualité gagnent en importance⁷⁵.

Afin d'améliorer les perspectives de la branche dans un marché libéralisé, de l'aider à prospecter le marché et à se positionner dans des segments à fort potentiel de création de valeur, les contributions à la promotion de la qualité et des ventes pourraient être relevées temporairement.

3.6.2 Conclusions relatives aux mesures d'adaptation temporaires

Dans l'éventualité d'une ouverture du marché laitier, il conviendrait d'examiner des mesures d'adaptation temporaires dans le domaine des aides à l'investissement, de la pratique des amortissements et de la promotion de la qualité et des ventes. La mise en œuvre concrète des adaptations présentées ici nécessiterait d'autres clarifications. De plus, les mesures proposées devraient être analysées quant à leur compatibilité avec les engagements contractuels internationaux pris par la Suisse, plus spécialement avec l'UE. Les besoins financiers devraient également être concrétisés.

⁷³ Art. 18, al. 2 et art. 51 OAS, RS 913.1.

⁷⁴ Hypothèse: 50% des coûts sont alloués comme prêt sans intérêt avec une durée de remboursement de 13 ans.

⁷⁵ Avec la tendance à l'ouverture des frontières, de nombreux acteurs de la filière agroalimentaire suisse ont élaboré une stratégie „qualité“ pendant ces deux dernières années (<http://www.qualitaetsstrategie.ch/fr>).

3.7 Effets financiers de l'ouverture du marché du lait et financement des mesures de soutien interne

3.7.1 Effets sur les finances fédérales

Une ouverture du marché laitier induirait une charge supplémentaire pour les finances fédérales par deux biais : premièrement, via la baisse des recettes (suppression de droits de douane) ; deuxièmement via la hausse des dépenses au titre des mesures de soutien interne et des mesures d'adaptation temporaires.

a) Effets du côté des recettes

La libéralisation du marché avec l'UE se traduirait par des pertes de recettes douanières sur les produits laitiers à hauteur de quelque 35 millions de francs par année. Cette somme est une estimation faite sur la base des recettes douanières moyennes 2010-2012 réalisées sous la forme d'éléments mobiles laitiers prélevés sur les importations de produits agricoles transformés de l'UE, déduction faite d'un éventuel remboursement au titre du trafic de perfectionnement. Elle comprend aussi les recettes douanières sur les importations de produits laitiers de l'UE ainsi que celles liées à la mise en adjudication de lait en poudre, de beurre et d'autres matières grasses du lait.

b) Effets du côté des dépenses

Les mesures de soutien décrites au ch. 3.3.3 sont à la fois des nouvelles mesures et des compléments et élargissements d'instruments existants. En cas d'ouverture sectorielle, les 310 millions de francs réservés au supplément pour le lait transformé en fromage et aux contributions « loi chocolatière » pourraient, comme par le passé, être entièrement affectés au soutien du secteur laitier indigène. Les modèles de prévision (ch. 3.4.3) montrent que sans engagement de moyens financiers supplémentaires, il faudrait, à court et moyen termes, escompter un recul du revenu tant au niveau de l'agriculture dans son ensemble qu'à celui des exploitations. Côté dépenses, la charge supplémentaire dépend donc des mesures spécifiques qui seront prises pour atténuer les effets d'une ouverture du marché, de leur ampleur et de leur cadre temporel. D'après les projections, avec la variante « contribution par hectare de surface herbagère » assortie de 100 millions de francs supplémentaires pris sur le compte de l'Etat (scénario_2_budget+), le revenu net d'entreprise demeure constant par rapport au scénario de référence. Comme le résultat pourrait être légèrement plus négatif en raison des hypothèses retenues pour les prix et les coûts (voir scénario_2_prix-/coûts+), il faut s'attendre à un besoin supplémentaire de moyens fédéraux de l'ordre de 100 à 150 millions de francs par année pour empêcher un recul du revenu net d'entreprise.

Sur la base des estimations actuelles, les mesures visant à empêcher le recul du revenu représenteraient au final un surplus de charges pour les finances fédérales de 135 à 185 millions de francs (35 millions de francs de recettes en moins et 100-150 millions de francs de dépenses en plus). Ne sont pas comprises dans ce montant les charges supplémentaires qu'entraîneraient les mesures d'adaptation temporaires (voir ch. 3.6). Comme lors des étapes de démantèlement tarifaire antérieures, la perte des redevances douanières ne doit pas être considérée comme un fardeau durable. Expérience à l'appui, le gain de bien-être compense cette perte par des recettes fiscales plus élevées, un mécanisme qui n'est pas présenté dans le rapport. Au cas où une partie de ces moyens serait versée sous la forme d'une contribution à l'exploitation sur une base historique (option 5), le besoin de moyens diminuerait progressivement en raison du changement structurel.

Avec l'ouverture, la réduction des coûts pour les producteurs devrait être relativement modeste (voir ch. 3.4.2 et 3.4.3.6), alors qu'avec une libéralisation complète, elle serait nettement plus marquée. De ce fait, le besoin de moyens pour des mesures de soutien serait proportionnellement plus élevé en cas d'ouverture sectorielle qu'en cas d'ouverture complète.

3.7.2 Affectation de la réserve au bilan en application de l'art. 19a de la loi sur l'agriculture

En vertu de l'art. 19a de la loi sur l'agriculture (LAg), le produit des droits de douane à l'importation grevant les produits agricoles et les denrées alimentaires pendant la période 2009–2016 est affecté

au financement de mesures d'accompagnement. Fin 2013, cette « réserve au bilan » se chiffrait à 2 2805 millions de francs et elle augmente chaque année de 500 millions de francs. Elle peut être affectée au financement de mesures d'accompagnement en rapport avec la mise en œuvre d'un accord de libre-échange avec l'Union européenne dans le secteur agroalimentaire (ALEA) ou d'un accord à l'OMC⁷⁶. En décidant de constituer des réserves suffisamment tôt pour financer des mesures pouvant s'avérer nécessaires ultérieurement, le Conseil fédéral et le Parlement ont voulu signifier leur volonté d'assurer le financement de mesures de soutien en cas d'ouverture substantielle du marché⁷⁷. L'affectation des moyens financiers précitée ne règle pas encore la question du financement de mesures d'accompagnement conformément aux exigences du frein à l'endettement. A ce sujet, le Conseil fédéral présentera un concept dans le cadre de son message relatif à la mise en œuvre d'au moins un des deux accords évoqués.

Le cas présent d'ouverture sectorielle n'est pas explicitement réglé à l'art. 19a LAgr, dès lors que le Parlement avait en principe destiné la réserve au bilan au financement de mesures d'accompagnement en lien avec un AELA ou un accord OMC. Le but et la finalité dudit article ne contredisent pas, cependant, l'affectation de la réserve au bilan à des mesures en lien avec une ouverture du marché laitier. Pour faciliter la transition vers une nouvelle situation de marché et rendre socialement supportables les adaptations nécessaires, il faut en effet non seulement des délais transitoires de durée à négocier, mais aussi des mesures d'accompagnement autonomes et appropriées⁷⁸. On peut donc admettre que des scénarios qui n'étaient alors pas connus ne devraient pas être exclus du champ d'application de cette réglementation.

Comme une telle ouverture nécessite des mesures d'accompagnement autonomes et qu'elle peut être conclue dans un horizon de temps limité, un tel accord devrait pouvoir être considéré comme un accord partiel et être mis à pied d'égalité avec les autres accords. Les moyens supplémentaires nécessaires pour des mesures de soutien et d'adaptation peuvent donc être pris sur la réserve au bilan en vertu de l'art. 19a LAgr.

3.7.3 Financement

Comme mentionné dans le chapitre précédent, la réserve au bilan est une réserve statistique. De ce fait, elle se distingue d'un fonds, p. ex. le fonds pour les infrastructures dans le domaine des transports, qui est alimenté par des versements inscrits au crédit budgétaire. Autrement dit : les charges supplémentaires résultant d'une ouverture du marché laitier restreignent la marge de manœuvre en raison du frein à l'endettement. Ce frein exige que les dépenses de la Confédération n'excèdent pas les recettes corrigées des influences conjoncturelles. Si, à budget égal, l'ouverture du marché laitier induisait une baisse des recettes et simultanément une hausse des dépenses, il faudrait, pour respecter les dispositions du frein à l'endettement, soit augmenter les recettes soit dépenser moins. Au vu de l'ampleur des moyens nécessaires, un financement par le biais de recettes supplémentaires paraît peu opportun. Pour répondre à la question de savoir où la compensation des dépenses devra être opérée, il conviendra de prendre en compte le fait que le bien-être soit perceptible du côté des consommateurs. Au vu des nombreuses incertitudes (contenu concret d'un accord avec l'UE, fourchette des différences de prix, situation de concurrence et état général des comptes fédéraux au moment de l'ouverture, le cas échéant), le Conseil fédéral estime qu'il est trop tôt aujourd'hui pour se prononcer de manière concluante sur l'ampleur et la durée des charges supplémentaires du côté des dépenses et sur leur financement. Comme annoncé dans le message relatif à la modification de la LAgr (Art. 19a), il y aura lieu de présenter un concept de financement concret dans le cadre du message sur l'ouverture du marché, compte tenu des aspects agricoles, financiers et de politique commerciale.

⁷⁶ Message relatif à la modification de la loi sur l'agriculture (Réserve au bilan pour le financement de mesures d'accompagnement en relation avec des accords internationaux dans le domaine de l'agriculture), FF 2009 1109.

⁷⁷ FF 2009 1109, ch. 1.4.3.

⁷⁸ FF 2009 1109, ch. 1.2.

3.8 Effets sur l'environnement

L'analyse des effets d'une ouverture sectorielle du marché du lait doit également traiter de la question des effets sur l'environnement.

Une étude de Bystricky et al.⁷⁹ qui compare les effets environnementaux de produits agricoles au niveau international donne une image positive de la production suisse de lait. Elle identifie le supplément de fourrage concentré dans le processus de production laitière comme étant le principal facteur en termes d'effets environnementaux. La part élevée de fourrage de base dans la ration et la bonne qualité du fourrage de base suisse contribuent dans une mesure essentielle au bon rapport intrants/produits du système suisse ; elle a été qualifiée de principal atout de la Suisse par rapport à ses trois pays voisins que sont l'Allemagne, la France et l'Italie. Ce résultat vaut également pour la production de fromage suisse, du fait de la position dominante de la phase agricole (production laitière), ainsi que de la faible influence des processus en aval et du transport sur les effets environnementaux.

Comme exposé au ch. 3.4.3.1, une ouverture du marché du lait irait de pair avec une augmentation des importations et des exportations, et partant, des transports. Toutefois, selon l'étude citée, leur influence sur les critères écologiques est négligeable en comparaison avec celle de la production de lait. Une libéralisation réciproque offre parallèlement la possibilité de faire valoir l'argument marketing de la bonne image environnementale du lait et des produits laitiers suisses sur les marchés étrangers. Le développement de la part des exportations permet de bien positionner les aspects « qualité suisse », notamment du point de vue environnemental. Le fait que la production laitière resterait relativement stable en cas de libéralisation permet de conclure qu'il n'y aura pas d'effet d'éviction important en faveur des produits laitiers étrangers. Selon l'étude de Bystricky et al., les effets environnementaux dans le domaine laitier dépendront principalement des systèmes de production choisis et de l'utilisation d'aliments concentrés. C'est dire l'importance de l'aménagement des mesures de soutien. Du point de vue écologique, il convient de favoriser les options qui, comme la contribution par ha de surface herbagère, promeuvent une part élevée de fourrage de base dans la ration des vaches laitières, ce qui est typique pour la Suisse. Cette part élevée de fourrage de base, favorable du point de vue écologique, contribue en outre à la biodiversité et à la qualité du paysage.

Un module complémentaire du modèle SWISSland sur les indicateurs et les effets environnementaux a permis d'évaluer d'autres effets spécifiques induits par les changements de la production agricole découlant des différents scénarios. Il s'avère que certains indicateurs en lien avec des charges sur l'environnement (notamment l'emploi de produits phytosanitaires, le besoin de carburant, la charge en bétail l'importation d'aliments concentrés) évolueront à la baisse jusqu'en 2025, soit de manière positive. La poursuite de la PA 14-17, les développements structurels et les progrès au niveau de rendement et de l'efficacité contribueront à cette évolution. Cette tendance aux améliorations dans le domaine environnemental persiste en cas d'ouverture du marché. Par contre, de légers écarts sont à prévoir. La raison en est que le recul de la demande d'aliments concentrés pour les vaches laitières sera compensé par la demande de ces aliments pour les porcs et la volaille dont les effectifs diminueront moins fortement. En outre, la culture des champs devenant plus attractive, la consommation de fertilisants et de produits phytosanitaires, de même que l'utilisation de machines, reculeront moins fortement en cas d'ouverture qu'en cas de poursuite de la PA 14-17.

Pour d'autres effets environnementaux comme le potentiel de gaz à effet de serre, la formation d'ozone, le besoin d'énergie et l'eutrophisation, le tableau est similaire. En cas de poursuite de la PA 14-17, le développement dans ce domaine est nettement positif ; il restera positif en cas d'ouverture du marché, mais à un rythme légèrement plus lent. Quelques émissions (p. ex. l'ammoniac) responsables de ces impacts environnementaux diminuent même plus fortement en cas d'ouverture du marché qu'en cas de poursuite de la PA 14-17. Cependant, avec le maintien des conditions-cadre

⁷⁹ Bystricky M., Alig M., Nemecek T., Gaillard G., (2014): Ökobilanz ausgewählter Schweizer Landwirtschaftsprodukte im Vergleich zum Import. Agroscope. Zurich. Disponible sous : <http://www.agroscope.admin.ch/publikationen/einzelpublikation/index.html?aid=33476&lang=fr&pid=33499> (état: 9.4.2014).

actuelles dans les autres secteurs de production, d'autres émissions (p. ex. nitrate) augmenteront légèrement alors que celles d'azote, par exemple, demeurent les mêmes en cas d'ouverture qu'en cas de poursuite de la PA 14-17, indépendamment des mesures de soutien choisies.

Dans l'ensemble, on peut dire qu'une libéralisation de la ligne blanche ne changerait pas de manière significative le bon niveau écologique de la production laitière suisse, et qu'il convient donc de le classer parmi les arguments positifs pour le positionnement durable sur des marchés plus ouverts.

3.9 Faisabilité au niveau de la politique européenne

Hormis les aspects expliqués plus haut, se pose la question de savoir dans quelle mesure une ouverture du marché du lait intéresse l'UE et s'inscrit dans le contexte politique européen.

Au plan matériel, l'ouverture esquissée permettrait à notre pays d'intensifier ses relations avec l'UE. Au cas où les négociations seraient couronnées de succès, les liens commerciaux déjà étroits entre la Suisse et l'UE seraient encore resserrés et la participation au marché intérieur européen élargie dans un secteur porteur. De son côté, l'UE est convaincue de l'effet positif d'un marché libéralisé et se félicite de l'abolition réciproque des obstacles commerciaux dans le domaine agroalimentaire.

L'UE privilégie en principe une libéralisation aussi large que possible des marchés agricoles. S'appuyant sur les négociations menées à ce jour, elle part de l'idée que la Suisse vise une libéralisation globale par étapes dans le cadre des négociations sur l'agriculture, la sécurité des denrées alimentaires, la sécurité des produits et la santé publique. Par là même, elle est intéressée à la poursuite du démantèlement des obstacles à la frontière et à un meilleur accès global au marché suisse ou pour certains secteurs – produits laitiers, viande, mais aussi d'autres groupes de produits comme les fruits et les légumes. Par contre, si la Suisse émet le vœu d'une ouverture réciproque sectorielle, il est probable que l'UE mènera d'abord des consultations internes et exigera des négociations tarifaires pour d'autres groupes de produits. Dans le cas de l'approche sélective décrite ici, l'élaboration d'une solution dans laquelle les deux parties trouvent leur compte constitue une difficulté supplémentaire. Les contingents tarifaires sont des instruments qui font souvent l'objet d'accords avec l'UE. Il est donc bien possible qu'ils soient amenés dans la discussion en tant que compromis entre souhait d'ouverture et souhait de protection.

La possibilité de délais de transition différenciés a déjà été reconnue par l'UE dans les négociations menées à ce jour en vue d'un accord de libre-échange dans le secteur agroalimentaire (ALEA). Il ressort de ces discussions qu'une interprétation plus nuancée des délais serait une option envisageable pour l'UE. La gestion du risque, p. ex. moyennant une clause de sauvegarde, et l'assurance de conditions équitables pour les deux parties dans le domaine non tarifaire (suppression des quelques obstacles administratifs restants) sont deux enjeux importants pour la Suisse. Quant à l'aménagement de solutions correspondantes, cette question ne peut être débattue que dans le cadre d'un examen approfondi avec l'UE.

La faisabilité d'une suppression complète des obstacles non tarifaires restants dans le domaine laitier (p. ex. certificats obligatoires) devrait également être examinée d'entente avec l'UE. Ces obstacles sont notamment dus aux différentes réglementations des pays membres de l'UE. Leur suppression demanderait une solution contractuelle avec l'UE portant sur la reconnaissance réciproque dans le domaine non harmonisé (principe du « Cassis de Dijon »). Toujours est-il qu'en cas d'ouverture sectorielle avec l'UE sans concessions de libéralisation dans d'autres domaines, le démantèlement complet de ces barrières sera probablement difficile à obtenir.

Enfin, la faisabilité d'une ouverture du marché avec l'UE des points de vue de la politique économique extérieure et du droit dépend également du choix des mesures de soutien interne. Des instruments générant une forte distorsion du marché et divergeant des instruments actuels de l'UE seront très difficiles à concilier à terme avec le concept du libre-échange de marchandises dans le domaine laitier.

D'autres clarifications avec l'UE seront nécessaires avant de pouvoir tirer des conclusions définitives sur la faisabilité euro politique des options présentées dans le présent rapport et d'esquisser le cadre temporel d'une éventuelle libéralisation. Options et calendrier doivent être traités de pair avec les

pourparlers entre la Suisse et l'UE sur le développement général de leurs relations, et sur des projets agricoles en particulier.

Depuis 2003 déjà, la Commission européenne est investie d'un mandat pour négocier une extension du champ d'application de l'accord agricole de 1999, au sens d'une plus grande libéralisation des échanges, sur la base de la « clause évolutive » de cet accord (art. 13). De son côté, le Conseil fédéral a, en 2008, accepté un mandat de négociation pour les domaines de l'agriculture, de la sécurité des denrées alimentaires, de la sécurité des produits et de la santé publique. Depuis 2008, la Suisse et l'UE négocient de manière concertée des solutions dans tous les domaines mentionnés. Ces discussions sont cependant fortement ralenties, en raison notamment de leur interdépendance avec les questions institutionnelles. Autant dire que le calendrier pour des négociations sur une ouverture du marché du lait – quel que soit le format de tels pourparlers – dépendra aussi et surtout de la future configuration institutionnelle des relations entre la Suisse et l'UE. Une éventuelle ouverture de négociations avec l'UE sur une libéralisation du marché laitier devrait donc s'inscrire aux plans matériel et temporel dans le contexte du moment.

3.10 Evaluation d'une ouverture sectorielle du marché laitier

Conjugée à une politique de soutien idoine et avec l'engagement de moyens financiers supplémentaires, une ouverture sectorielle du marché du lait avec l'UE présente différents avantages et inconvénients pour les acteurs concernés. Le tableau 6 donne une vue d'ensemble de ces effets:

Tableau 6: Analyse de l'ouverture sectorielle du marché laitier avec l'UE

Acteurs Evaluation	Producteurs de lait	Transformateurs	Autre industrie alimentaire	Consommateur / contribuable
Forces	<ul style="list-style-type: none"> Amélioration réciproque de l'accès au marché → vente possible à des transformateurs frontaliers Opportunité pour le maintien, voire l'extension des parts de marché Le bonus de provenance suisse pour le lait est maintenu → prix du lait plus élevé pour les produits de qualité Plus besoin de contributions aux producteurs pour écouler les produits laitiers à faible valeur ajoutée (montagnes de beurre) Les pertes de revenu sont compensées par des mesures de soutien Bonne préparation en vue d'un accord dans le cadre du Cycle de Doha de l'OMC ou d'un accord de libre-échange élargi 	<ul style="list-style-type: none"> De nouveaux marchés peuvent être conquis pour des produits à haute valeur ajoutée → extension des parts de marché (effet d'échelle) / saisir les chances d'exportation (avantage origine suisse) Grâce à la baisse des prix, moins de tourisme d'achat dans le secteur laitier → regain des parts de marché Diminution des prix et innovations en raison de la pression de la concurrence → amélioration de la compétitivité Meilleurs prix pour le beurre et la matière grasse sur le marché européen que sur le marché mondial Plus de souplesse dans l'acquisition de lait cru Mesures temporaires d'aide à l'investissement et de promotion des ventes pour encourager les entreprises à saisir les chances sur le marché 	<ul style="list-style-type: none"> Alignement des prix d'acquisition des denrées de base de l'industrie alimentaire en Suisse et dans l'UE Possibilité d'utiliser davantage la matière grasse du lait, grâce à la réduction de la différence de prix par rapport aux graisses végétales Le budget « loi chocolatière » ne compense pas entièrement le « handicap matières premières » → la complexité du système actuel, avec des solutions par branche et/ou le trafic de perfectionnement ne serait plus nécessaire 	<ul style="list-style-type: none"> Les prix aux consommateurs des produits laitiers baissent Plus d'innovation, de qualité et de diversité dans les produits offerts Le tourisme d'achat devient moins intéressant pour les produits laitiers suite à l'alignement des prix à la consommation
Faiblesses	<ul style="list-style-type: none"> Les prix aux producteurs de lait industriel s'alignent sur ceux de l'UE → baisse du produit des ventes Prix du lait aux producteurs plus exposés aux fluctuations du marché européen et aux variations du cours des changes → augmentation de la volatilité des prix et des risques commerciaux 	<ul style="list-style-type: none"> Davantage de possibilité d'importer des produits laitiers en provenance de l'UE → augmentation de la compétitivité, et de la pression sur les marges des transformateurs; changements structurels chez les transformateurs La fluctuation des prix des produits laitiers sur le marché européen et les variations du cours des changes ont une plus grande influence sur les prix suisses → augmentation de la volatilité des prix et des risques commerciaux 		<ul style="list-style-type: none"> L'adaptation des mesures de soutien nécessite plus de moyens financiers

Chances	<ul style="list-style-type: none">• Perspectives à long terme pour le marché laitier suisse, également dans l'optique de l'évolution positive des prix internationaux• Pas d'effet sur la sécurité de l'approvisionnement ; peu d'effets sur le volume de la production laitière• Intérêt de l'UE à une meilleure ouverture du marché• Politique de soutien améliorée, utilisation plus efficiente des moyens financiers fédéraux• Ouverture assortie d'une aide financière : atténuation des effets grâce à des mesures de soutien et d'adaptation ciblées• Suppression possible d'une grande partie de la loi chocolatière → un instrument critiqué au niveau international peut en grande partie être abrogé• Diminution des mesures de soutien liées aux produits, avec transfert inefficace• Diminution de l'intervention étatique dans le secteur ; les acteurs du marché sont plus forts• Dynamisation du secteur; les acteurs innovants et créateurs de valeur bénéficient d'un environnement plus favorable
Risques	<ul style="list-style-type: none">• Exigences de l'UE pour d'autres réductions de droits de douane• Peu de réduction des coûts• Niveau de protection et de soutien apporté aux autres secteurs de l'économie agro-alimentaire inchangé• Modifications éventuelles de l'attrait de certains secteurs• Le financement supplémentaire des mesures de soutien adaptées n'est pas réglé• Les acteurs commerciaux sont un peu plus exposés aux fluctuations des prix sur les marchés internationaux

4 Discussion et conclusions

Le présent rapport a pour but d'examiner l'amélioration réciproque de l'accès au marché de l'UE ainsi que l'adaptation correspondante des mesures de soutien interne, la question clé étant de savoir si et dans quelle mesure une ouverture du marché du lait représente une option judicieuse en vue de la création de perspectives durables pour le secteur.

Il ressort d'un état des lieux que l'économie laitière joue un rôle primordial dans l'agriculture suisse. Près de la moitié de toutes les entreprises paysannes est active dans la production de lait et plus de 20 % de la valeur de la production agricole est générée par le lait. La transformation occupe également une position importante pour les places de travail, dès lors que près de 90 % du lait est transformé en fromage, beurre, yoghourt, poudre de lait et autres produits laitiers. Le Conseil fédéral reconnaît donc que chaque développement des conditions-cadre politiques doit prendre en considération l'ensemble de la chaîne de création de valeur du lait.

L'organisation du marché laitier suisse a été progressivement réformée pendant les 15 dernières années, avec comme résultat une nette réduction du soutien au marché, l'abolition des contingents laitiers, une amélioration des conditions pour les exploitants producteurs de lait, un excédent d'exportation stable et un développement légèrement positif du revenu laitier. Le progrès technique et les efforts des acteurs de la branche y ont également notablement contribué. Il ressort néanmoins des analyses ainsi que du sondage mené auprès de la branche laitière qu'en dépit de ce développement positif, il reste un potentiel et un besoin de réforme. Ainsi, comparée à celle des pays voisins, l'économie laitière suisse n'est compétitive au niveau international que dans des segments isolés ; la production nationale demeure coupée des développements du marché mondial par une protection élevée à la frontière, et la branche dépend encore et toujours dans une forte mesure du soutien de l'Etat. Il s'agit d'une constellation où s'opposent d'un côté une forte intervention étatique, de l'autre un ordre relativement libéral, alors même que ces deux aspects sont intimement liés. Ce contexte est en outre marqué par une pression de plus en plus forte à l'importation. Grâce au libre commerce du fromage avec l'UE, les exportations vers ce marché ont repris, et la production fromagère a encore gagné en diversité et en qualité. Cependant, le démantèlement de la protection à la frontière pour ce seul segment a scindé le marché, entraînant de grands défis pour l'avenir. La restriction de l'accès au marché à l'étranger – à savoir les droits de douane élevés dans l'UE – ainsi que le niveau élevé des prix domestiques entravent les ventes d'une branche pour laquelle les exportations revêtent une importance supérieure à la moyenne. Malgré la forte protection douanière, on observe depuis quelques années déjà un recul des prix du lait industriel, et les excédents temporaires de matière grasse du lait ne peuvent être écoulés sur le marché international qu'à renfort d'aides financières supplémentaires.

Tout développement des conditions-cadre du marché laitier suisse vise à donner à l'économie laitière indigène les moyens de positionner ses produits avec succès. Il s'agit notamment de maintenir et développer les parts de marché en Suisse et à l'étranger, d'augmenter à long terme le revenu des producteurs de lait et de veiller à l'engagement efficient des moyens fédéraux. Au vu des défis de l'heure, le statu quo ne permettra pas d'atteindre ces objectifs. Ainsi, et comme cela s'est avéré de manière récurrente, l'actuelle scission du marché ne pourra pas garantir durablement les différences de prix visées entre segments protégé et non protégé. Elle constitue de ce fait un risque persistant pour tous les acteurs du marché, d'autant que les prix suisses se rapprochent aujourd'hui déjà progressivement des prix de l'UE. Une ouverture du marché contribuera en premier lieu à améliorer l'accès au marché vers notre principal marché d'exportation et à renforcer la compétitivité de toute la chaîne de création de valeur de l'économie laitière. Il s'agit ici de deux facteurs clés pour que la branche laitière, tributaire des exportations, puisse s'assurer de véritables perspectives en termes de création de valeur. Toujours est-il que les analyses montrent aussi qu'à défaut d'un accompagnement adéquat d'une telle ouverture, celle-ci va peser très lourdement sur le revenu des producteurs de lait, en particulier en raison de la réduction de près de 25 % du prix du lait. En cas de libéralisation, le prix du lait suisse resterait probablement d'environ 5% supérieur au prix de l'UE. Comme pour le commerce du fromage, on s'attend pour le lait à une intensification du commerce, accompagnée d'une plus forte pression à l'importation mais aussi d'un essor des exportations. Le maintien des capacités de production garantissant une sécurité de l'approvisionnement appropriée demeure garanti

aussi en cas d'ouverture. En effet, la Suisse est aujourd'hui exportatrice nette de produits laitiers et le restera même après l'ouverture de la ligne blanche (auto-provisionnement d'environ 120 %). Les estimations de la branche concernant l'évolution des prix correspondent largement aux projections, voire sont en partie plus pessimistes. Abstraction faite des mesures de soutien décrites dans ce rapport, elles révèlent des craintes quant aux perspectives économiques des producteurs et à l'ampleur de la pression à l'importation. Si les acteurs de la branche ont des opinions divergentes sur les chances et les risques d'une ouverture sectorielle, tous sont unanimes à dire que des mesures de soutien seraient dans ce cas indispensables.

En cas d'ouverture du marché laitier, le Conseil fédéral introduirait des mesures de soutien du revenu. Les producteurs de lait devraient continuer à pouvoir bénéficier, sous une autre forme, des moyens engagés actuellement pour soutenir le marché du lait. Ainsi que le montrent les analyses quantitatives, un montant de quelque 100 à 150 millions de francs serait nécessaire en plus des moyens réservés au supplément pour le lait transformé en fromage et aux contributions à l'exportation selon la loi chocolatière afin de prévenir des pertes de revenu au niveau sectoriel. Une adaptation efficiente au nouveau contexte commercial pourrait également être accélérée au travers de mesures temporaires dans le domaine des aides à l'investissement et de la promotion de la qualité et des ventes. Une analyse du gain de prospérité montre que, suite à la baisse des prix à la consommation, le gain net de bien-être en cas d'ouverture du marché laitier excéderait les besoins financiers supplémentaires requis.

La mise en œuvre d'une ouverture du marché laitier telle qu'esquissée est liée à quelques incertitudes. Ainsi, la position de l'UE face à ce projet n'est pas encore connue. L'ouverture de négociations tarifaires sectorielles pourrait conduire à des prétentions pour d'autres produits agricoles. Pour les producteurs de lait, une approche sectorielle n'induirait d'ailleurs qu'une diminution modeste des coûts. De ce fait, les mesures de soutien nécessaires pour stabiliser le revenu seraient proportionnellement plus coûteuses qu'en cas d'ouverture complète. Ces réserves par rapport à l'ouverture du marché laitier sont inhérentes à une approche sectorielle. Par ailleurs, le contexte euro politique en rapport avec la reprise de la voie bilatérale visée par le Conseil fédéral (à savoir les questions institutionnelles) influe sur les conditions relatives à la faisabilité du projet. Le Conseil fédéral s'emploie actuellement à clarifier ses rapports avec l'UE, suite notamment aux résultats de la votation du 9 février 2014, et met tout en œuvre pour relancer les négociations institutionnelles afin de poser les bases pour de nouveaux accords d'accès au marché.

L'analyse se fonde sur les conditions-cadre actuelles. Pour une évaluation globale du projet, la question décisive est de savoir comment les marchés – nationaux et internationaux – se développeront ces prochaines années. Des tendances claires se dessinent : la demande mondiale de lait et le niveau international des prix évolueront positivement ; la protection élevée et inégale à la frontière, les mesures de soutien liées aux produits et les restitutions à l'exportation sont de plus en plus critiqués, de sorte que le marché suisse du lait devra tôt ou tard être réformé. Cette combinaison d'opportunités sur les marchés internationaux et de défis au niveau des instruments internes parle en faveur d'une ouverture bien mesurée et accompagnée du marché laitier suisse.

Vu ce qui précède, le Conseil fédéral estime que l'amélioration réciproque de l'accès au marché dans le domaine du lait avec l'UE est importante pour créer des perspectives à long terme pour l'économie laitière suisse. Le projet d'ouverture doit donc être considéré comme positif du point de vue de l'économie nationale. Les conditions pour sa mise en œuvre dépendent du développement des conditions-cadre économiques, mais aussi de l'aménagement futur des relations avec l'UE. Hormis son utilité pour le secteur laitier lui-même, d'autres développements de politique commerciale influenceront sur la réponse à la question de savoir si une ouverture du marché laitier avec l'UE doit être négociée isolément ou dans un cadre plus large. A ce propos, il convient de mentionner que le contexte commercial notablement changé par la libéralisation totale des échanges entre l'UE et les USA ou par le problème croissant du tourisme d'achats.

Liste des abréviations

Abréviation, acronyme	Signification
AA 1999	Accord agricole entre la Suisse et l'UE de 1999
ALEA	Accord de libre-échange entre la Suisse et l'UE dans le secteur agroalimentaire
ALE 1972	Accord de libre-échange de 1972 entre la Suisse et l'UE
AOP	Appellation d'origine protégée ; label qui désigne des produits fabriqués, transformés et affinés dans une région géographique délimitée en utilisant un savoir-faire reconnu et éprouvé.
CAPRI	Common Agricultural Policy Regionalised Impact Model: modèle d'équilibre partiel comparatif statique pour le secteur agricole
CE	Commission européenne
Ch.	Chiffre
CHF	Francs suisses
EPFZ	Ecole polytechnique fédérale de Zürich
FAO	Food and Agriculture Organization of the United Nations (Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture)
IGP	Indication géographique protégée : label qui désigne des produits fabriqués, transformés ou affinés dans une aire géographique limitée ; le lien avec la région géographique est plus faible que dans le cas d'une AOP et peut être fondé sur d'autres critères, par ex. la renommée.
LAgr	Loi fédérale sur l'agriculture (loi sur l'agriculture), RS 910.1
Mio	Million
OFAG	Office fédéral de l'agriculture
OFS	Office fédéral de la statistique
OMC	Organisation mondiale du commerce
PA 14-17	Politique agricole 2014-2017
PVLf	Production de viande et de lait fondée sur les herbages
SPB	Surface de promotion de la biodiversité
UE	Union européenne
UGB	Unité de gros bétail
UGBFG	Unité de gros bétail consommant du fourrage grossier
USP	Union suisse des paysans

Glossaire

Abréviation, acronyme	Signification
Agroscope	Institut fédéral de recherche agronomique
Alimentation du bétail sans ensilage	Alimentation du bétail sans recours à des fourrages conservés par une méthode de fermentation lactique anaérobie
Amber Box/Catégorie orange	Catégorie de subventions définie dans l'Accord sur l'agriculture de l'Organisation mondiale du commerce (OMC), qui comprend notamment les mesures de soutien des prix
Annexe vétérinaire	Annexe 11 à l'Accord agricole de 1999
Blue Box/Catégorie bleue	Catégorie de subventions définie dans l'Accord sur l'agriculture de l'Organisation mondiale du commerce (OMC), qui comprend les mesures liées aux produits mais assorties de conditions visant à limiter la production
Compatibilité avec la Catégorie verte (Green Box)	Analyse de la compatibilité d'une subvention avec la catégorie des subventions qui, selon la définition de l'Accord sur l'agriculture de l'Organisation mondiale du commerce (OMC), n'ont pas d'effet de distorsion sur les échanges ou la production.
Conserves de lait	Lait en poudre et lait condensé ; le beurre et les concentrés de protéines de lait ne font pas partie de cette catégorie
Contingentement laitier	Mesure étatique de limitation de la production laitière ; en vigueur en Suisse de 1977 à 2009.
Contribution par ha de surface herbagère (mesure éventuelle)	Contribution par ha de surface herbagère (prairies artificielles et surfaces herbagères permanentes) allouée aux exploitations qui produisent une quantité minimale de lait
Contribution UGBFG	Contribution versée par unité de gros bétail consommant du fourrage grossier (p. ex. vaches, moutons, etc.)
Cycle de Doha OMC	Cycle de négociations de l'OMC initié en 2001, qui a vu l'élaboration d'un document de modalités pour l'agriculture ; celui-ci prévoit notamment des réductions substantielles des droits de douanes et des subventions dans le domaine agricole, ainsi que l'élimination progressive des mesures de concurrence à l'exportation
Cycle d'Uruguay OMC	Cycle de négociations de l'OMC conclu en 1994, qui a abouti à la signature de l'accord agricole ; celui-ci prévoit notamment des réductions des droits de douane et des subventions dans le domaine agricole.
Domaine non harmonisé	Produits pour lesquels il n'existe pas de normes ni de prescriptions harmonisées dans l'UE
Equivalent-lait (EL)	1 EL correspond à la teneur moyenne d'un kg de lait cru en matière grasse et en protéines (73 g)
Lait commercialisé	Quantité totale de lait produite déduite de la quantité de lait utilisé pour la propre consommation ou l'alimentation des animaux
Lait transformé en fromage	Lait utilisé pour la fabrication de fromage
Ligne blanche	Lait et autres produits laitiers du chapitre douanier 04 sans le sous chapitre 0406 (fromage caillebotte)
Ligne jaune	Fromage et caillebotte (chapitre douanier 0406)

Loi chocolatière	Nom communément donné à la loi fédérale du 13 décembre 1974 sur l'importation et l'exportation de produits agricoles transformés (RS 632.111.72), qui règle la compensation du « handicap matières premières » subi par l'industrie agroalimentaire suisse en raison des dispositions de la politique agricole ; l'exportation de certains produits agricoles transformés bénéficie de contributions à l'exportation, et l'importation est taxée de droits de douane (éléments mobiles) ; ceux-ci sont déterminés par la teneur en matière première de certains produits agricoles (en particulier les produits laitiers et la farine de blé) ainsi que par l'écart de prix des matières premières entre la Suisse et l'UE ou le marché mondial.
Obstacles non tarifaires au commerce	Mesures visant à limiter le commerce, ou plus spécialement les importations, mais qui ne sont pas des taxes douanières ; exemples : licences, normes, normes et standard techniques, prescriptions en matière de désignation des produits.
Obstacles tarifaires au commerce	Droits de douane, contingents tarifaires. Ici, les restitutions à l'exportations sont également considérées.
Ouverture sectorielle	Suppression d'obstacles commerciaux (notamment droits de douane / subventions à l'exportation) dans un seul secteur (agricole)
Pays tiers	Tous les pays ne faisant pas partie de l'Union Européenne
Politique de soutien	Ensemble des mesures de soutien accordées par la Confédération au secteur agricole
Producer Single Commodity Transfers	Transferts monétaires annuels bruts des consommateurs et contribuables aux agriculteurs, mesurés au niveau de la ferme ; en Suisse, dans le domaine du lait, ce montant comprend principalement les droits de douane, ainsi que le supplément pour le lait transformé en fromage et le supplément de non-ensilage
Réserve au bilan	Réserve au bilan en vue du financement de mesures d'accompagnement, notamment en lien avec la mise en œuvre d'un accord de libre-échange entre la Suisse et l'UE dans le secteur agroalimentaire (ALEA) ou au sein de l'OMC
Sécurité de l'approvisionnement	Sécurité à long terme et constante de l'approvisionnement de la population suisse en denrées alimentaires
Subventions à l'exportation	Versements par l'Etat d'une contribution liée à la quantité de produits agricoles exportés
Supplément lait (mesure de soutien éventuelle)	Versement par l'état d'une contribution liée à la quantité de lait produite.
Surfaces herbagères permanentes	Surfaces affectées aux prairies et pâturages
SWISSland	Système d'information sur les changements structurels en Suisse ; modèle multi-agents récursif-dynamique pour le secteur agricole suisse
Trafic de perfectionnement (actif)	Importation temporaire de marchandises pour ouvrison, transformation et remise en état
Trafic de perfectionnement (passif)	Exportation temporaire de marchandises pour ouvrison, transformation et remise en état

Liste des graphiques et illustrations

Graphique 1: Lait commercialisé de 2003 à 2012	9
Graphique 2: Mise en valeur du lait, en équivalents-lait.....	10
Graphique 3: Nombre d'exploitations laitières et moyenne de lait commercialisé (kg)	11
Graphique 4: Commerce extérieur de produits laitiers selon chap. 04 du tarif douanier	12
Graphique 5: Principales étapes de la réforme du marché laitier suisse	14
Graphique 6: Evolution du soutien interne et aux aides à l'exportation dans le domaine du lait 1999-2013 (*).....	15
Graphique 7: Comparaison des prix du lait à la production à taux de change fixe (1 Euro = 1.50 CHF)	25
Graphique 8: Comparaison des prix du lait à la production aux taux de change du moment	25
Graphique 9: Evolution des stocks de beurre en Suisse 2008-2009.....	27
Graphique 10: Evolution du revenu agricole et du revenu total des exploitations du type Lait commercialisé.....	30
Graphique 11: Evolution de la production de lait	46
Graphique 12: Evolution du cheptel de vaches laitières.....	47
Graphique 13: Evolution du revenu net d'entreprise	48
Graphique 14: Evolution du revenu agricole des exploitations laitières	49
Graphique 15: Evolution du revenu agricole des exploitations laitières en cas d'ouverture du marché par rapport au scénario de référence et par zone de production	50
Graphique 16: Analyse du bien-être pour la Suisse à la fin de la période de mise en œuvre (Variations par rapport au scénario de référence, R).....	51
Graphique 17: Evolution du revenu net d'entreprise en rapport avec les moyens fédéraux engagés	55

Liste des tableaux

Tableau 1: Bilan quantitatif du commerce extérieur de produits laitiers, en millions d'équivalents lait entier.....	13
Tableau 2: Vue d'ensemble des scénarios	42
Tableau 3: Origine des variables pour l'analyse des différents scénarios	44
Tableau 4: Importations/exportations de la Suisse de/vers l'UE à la fin de la période de mise en œuvre (1000 t).....	45
Tableau 5: Evaluation des instruments de soutien étudiés	53
Tableau 6: Analyse de l'ouverture sectorielle du marché laitier avec l'UE	63

Bibliographie

- Administration fédérale des douanes AFD (2014): Swiss-Impex. Disponible sous: <https://edb.admin.ch/index.xhtml> (état: 25.04.2014).
- Aeppli M.(2011): Volkswirtschaftliche Bedeutung und Wettbewerbsfähigkeit der Schweizer Nahrungsmittelindustrie. Thèse de master. EPFZ.
- BAKBASEL (2012): Evaluation und Auswirkungen des Käsefreihandels zwischen der Schweiz und der EU. Rapport effectué sur mandat de l'Office fédéral de l'Agriculture. Disponible sous: http://www.blw.admin.ch/dokumentation/00018/00112/00504/index.html?lang=de#sprungmarke0_29 (état: 27.1.2014).
- BAKBASEL (2014): Landwirtschaft – Beschaffungsseite. Vorleistungsstrukturen und Kosten der Vorleistungen. Rapport effectué sur mandat de l'Office fédéral de l'Agriculture.
- Bystricky M., Alig M., Nemecek T., Gaillard G., (2014): Ökobilanz ausgewählter Schweizer Landwirtschaftsprodukte im Vergleich zum Import. Agroscope. Zurich.
- Commission européenne (2010): RAPPORT DE LA COMMISSION EUROPÉENNE AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU CONSEIL. Évolution de la situation du marché et des conditions relatives à la suppression progressive du système de quotas laitiers. Bruxelles. Disponible sous: http://ec.europa.eu/agriculture/milk/quota-report/com-2010-727_fr.pdf (état : 25.04.2014).
- Commission européenne (2012): RAPPORT DE LA COMMISSION EUROPÉENNE AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU CONSEIL. Évolution de la situation du marché et des conditions relatives à la suppression progressive du système de quotas laitiers – deuxième rapport sur l'«atterrissage en douceur». Bruxelles. Disponible sous: http://ec.europa.eu/agriculture/milk/quota-report/com-2012-741_fr.pdf (état : 25.04.2014).
- Commission européenne (2013a): Les instruments de marché dans le secteur laitier. Disponible sous: http://ec.europa.eu/agriculture/milk/policy-instruments/index_fr.htm (état: 25.04.2014).
- Commission européenne (2013b). Cinq Etats membres ont dépassé leur quota laitier en 2012/2013 (pour les livraisons) [Communiqué de presse]. Bruxelles. Disponible sous: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-895_fr.htm (état: 25.04.2014).
- Commission européenne (2013c). Le « Paquet Lait ». Disponible sous: http://ec.europa.eu/agriculture/milk/milk-package/index_fr.htm (état: 25.04.2014).
- Commission européenne (2013d). Prospects for agricultural markets and income in the EU 2013-2023. Agriculture and Rural Development. Disponible sous: http://ec.europa.eu/agriculture/markets-and-prices/medium-term-outlook/2013/fullrep_en.pdf (état: 27.1.2014).
- Conseil fédéral suisse (1996): Message du 26 juin 1996 concernant la réforme de la politique agricole: Deuxième étape (Politique agricole 2002), FF 1996 IV 1, Berne.
- Conseil fédéral suisse (2002): Message du 29 mai 2002 concernant l'évolution future de la politique agricole (Politique agricole 2007), FF 2002 4395, Berne.
- Conseil fédéral suisse (2006): Message du 17 mai 2006 concernant l'évolution future de la politique agricole (Politique agricole 2011), FF 2006 6027, Berne.
- Conseil fédéral suisse (2012): Message du 1^{er} février 2012 concernant l'évolution future de la politique agricole dans les années 2014 à 2017 (Politique agricole 2014-2017), FF 2012 1857, Berne.

- Fiduciaire de l'économie laitière Sàrl TSM (2013a): Soutien du prix du lait : taux antérieurs 1999-2008. Disponible sous: <http://www.tsm-gmbh.ch/index.php?id=ansaetze&L=1> (état : 25.04.2014).
- Fiduciaire de l'économie laitière Sàrl TSM (2013b): Soutien du prix du lait : taux actuels. Disponible sous: http://www.tsm-gmbh.ch/index.php?id=aktuelle_ansaetze&L=1 (état : 25.04.2014).
- Fiduciaire de l'économie laitière Sàrl TSM (2014): Annexe à la statistique annuelle du marché du lait - année 2013. Comparaison pluriannuelle à partir de l'année 2003. Berne. Disponible sous: http://www.tsm-gmbh.ch/fileadmin/pdf/Statistiken/Mehrijahresvergleiche/Jahresstatistik_Milchmarkt_2013_f_def_11_0214.pdf (état: 25.04.2014).
- Fiduciaire de l'économie laitière Sàrl (TSM), Producteurs suisses de lait (PSL), Switzerland Cheese Marketing AG (SCM), USP Statistique (2013): Statistique laitière de la Suisse 2012.
- Finger R., Briner S., Peerlings J. (2014): Projekt Evaluation "Milchmarkt" - Ex-post Evaluation der Zulagen für verkäste Milch. Sur mandat de l'Office fédéral de l'Agriculture. Université de Wageningen. EPFZ. Disponible sous: <https://ext.d-nsbp-p.admin.ch/NSBExterneStudien/418/attachment/de/1619.pdf> (état: 26.2.2014).
- Flury C., Gerber A., Giuliani G., Berger S. (2012): Evaluation der wirtschaftlichen Bedeutung und Erfolgsfaktoren regionaler Verarbeitungsbetriebe unter Berücksichtigung der Investitionshilfen. Flury&Giuliani Sàrl, Zurich. Disponible sous: [http://www.blw.admin.ch/dokumentation/00018/00112/00504/index.html?lang=de" \ "sprungmarke0](http://www.blw.admin.ch/dokumentation/00018/00112/00504/index.html?lang=de) (état: 27.1.2014).
- Flury C., Sorg L., Giuliani G. (2014): Evaluation der Zulagen für verkäste Milch und für Fütterung ohne Silage. Flury&Giuliani Sàrl, Zurich. Disponible sous: <https://ext.d-nsbp-p.admin.ch/NSBExterneStudien/419/attachment/de/1623.pdf> (état : 26.2.2014).
- Gerber A. (2011): Der Schweizer Milchmarkt zwischen den Paradigmen „Plan und Markt“. Thèse de master EPFZ, Semestre d'automne 2010.
- GT Mesures d'accompagnement (2009): Mesures d'accompagnement dans le cadre d'un accord de libre-échange agroalimentaire: Rapport du GT Mesures d'accompagnement à l'intention du DFE. Berne. DFE. Disponible sous: <http://www.blw.admin.ch/themen/00005/00298/index.html?lang=fr> (état: 25.04.2014)
- Listorti G. und Tonini A. (2014). Analyse de l'impact sur le marché laitier du supplément pour le lait transformé en fromage. Recherche agronomique suisse, 5 (5).
- LTO Nederland (the Dutch Federation of Agriculture and Horticulture), EDF (European Dairy Farmers) (2014): STANDARDIZED MILK PRICE CALCULATIONS for DECEMBER 2013 deliveries. Disponible sous: <http://www.milkprices.nl/reviews/eng201312.pdf> LTO 2014 (état: 26.2.2014).
- Milchstatistik Schweiz (2014): Total vermarktete Milch nach Herkunft und Produktionsart. Disponible sous: www.milchstatistik.ch (état : 27.1.2014).
- OCDE (2002). The Incidence and Transfer Efficiency of Farm Support Measures. Paris.
- OCDE/Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (2013): Perspectives agricoles de l'OCDE et de la FAO 2013, OCDE. Disponible sous: http://www.oecd-ilibrary.org/fr/agriculture-and-food/perspectives-agricoles-de-l-ocde-et-de-la-fao-2013_agr_outlook-2013-fr (état : 25.04.2014).
- OMC (2005) : Déclaration ministérielle de Hong Kong adoptée le 18 décembre 2005. Document OMC WT/MIN(05)/DEC. Disponible sous : http://wto.org/french/thewto_f/minist_f/min05_f/final_text_f.htm (état : 25.04.2014).

OMC (2013) : Déclaration ministérielle de Bali. Document OMC WT/MIN(13)/DEC. Disponible sous : http://wto.org/french/thewto_f/minist_f/mc9_f/balipackage_f.htm (état : 25.04.2014).

OFAG (2007): 125 ans Office fédéral de l'agriculture OFAG. Plaquette de jubilé. OFAG, Berne.

OFAG (2013a) : Rapport agricole 2013 de l'Office fédéral de l'agriculture. Berne. Disponible sous: <http://www.blw.admin.ch/dokumentation/00018/00498/index.html?lang=fr> (état : 25.04.2014).

OFAG (2013b): Séries de données du Rapport agricole (marchés). Commerce extérieur de fromage, prix aux producteurs. Disponible sous: <http://www.blw.admin.ch/dokumentation/01535/01537/index.html?lang=fr> (état : 25.04.2014).

OFAG (2013c): Evaluation des données sur la production de lait – Année laitière 2012/2013. Berne. Disponible sous: <http://www.blw.admin.ch/themen/00013/00079/index.html?lang=de> (état : 25.04.2014)

OS Beurre Sàrl (plusieurs années): Statistique des ventes de beurre / stocks de beurre surgelé. Berne.

Annexe 1 : Questionnaire de l'enquête auprès des acteurs de la branche

Questionnaire

Enquête auprès des acteurs de la branche sur l'option d'une ouverture sectorielle du marché avec l'UE dans le domaine du lait

Introduction

La motion Marché laitier (12.3665) de la Commission de l'économie et des redevances du Conseil national a été transmise au Conseil fédéral en mars 2013 après son adoption par les deux Chambres. La motion demande au Conseil fédéral d'examiner une ouverture sectorielle réciproque du marché laitier avec l'UE. Dans le cadre de cet examen, une évaluation de cette option par le secteur laitier est également demandée. Le questionnaire ci-joint doit constituer la base d'une telle évaluation. Nous vous prions de remplir ce questionnaire de manière aussi précise et complète que possible. Vos réponses seront agrégées et intégrées de manière anonyme dans le rapport.

Brève description d'une ouverture sectorielle réciproque du marché laitier :

En cas d'ouverture sectorielle du marché laitier, la Suisse et l'UE libéraliseraient le commerce du lait et de tous les produits laitiers (beurre, poudre de lait, yogourt, etc.). Actuellement, une telle ouverture n'est en vigueur que pour le commerce du fromage entre la Suisse et l'UE. Comme les entraves non tarifaires au commerce ont été supprimées dans une large mesure dans le cas du fromage, mais aussi d'autres produits laitiers, il serait possible de se concentrer sur les éléments tarifaires. Tous les droits de douane et les contingents tarifaires bilatéraux, ainsi que les subventions à l'exportation, dans le domaine du lait seraient progressivement réduits pendant une période de transition et finalement abolis. La protection douanière de la Suisse vis-à-vis des pays tiers ne serait pas touchée. Le supplément actuel pour le lait transformé en fromage perdrait son effet de soutien des prix dans un marché ouvert avec l'UE et serait donc supprimé. Les subventions à l'exportation versées dans le cadre de la loi chocolatière à destination de l'UE devraient également être supprimées, car elles sont incompatibles avec les principes d'un accès au marché libéralisé. Le soutien interne du secteur devrait donc être repensé.

Comment remplir le formulaire

Le présent questionnaire est divisé en cinq domaines thématiques (Général, politique de soutien, stratégie et développement, évolution du marché, défis). Dans le cas des questions à formulation ouverte, prière de donner une réponse aussi succincte et précise que possible. Pour les questions à choix multiples, vous pouvez activer la petite case en cliquant dessus. La participation à l'enquête requiert environ 60 minutes.

Questions et délai de réponse

Pour toute question, vous pouvez vous adresser aux personnes suivantes :

- Niklaus Bernhard ; niklaus.bernhard@blw.admin.ch ; 031 322 25 80
- Deborah Stotz ; deborah.stotz@blw.admin.ch ; 031 325 35 18

Nous vous prions de bien vouloir retourner le formulaire rempli au plus tard le **19 juillet 2013** à niklaus.bernhard@blw.admin.ch

A: Questions générales sur une ouverture sectorielle du marché laitier

1. Votre entreprise / association / organisation soutient-elle le principe d'une ouverture sectorielle du marché laitier avec l'UE ?

Oui Non Par encore décidé / (trop peu d'informations)

2. Quelles seraient les opportunités et / ou avantages d'une ouverture sectorielle du marché laitier avec l'UE **pour votre entreprise / organisation / association** ? Veuillez citer les trois principaux avantages/opportunités en quelques mots (dans l'ordre d'importance)

I.

II.

III.

3. Quelles seraient les trois principaux risques et / ou inconvénients d'une ouverture sectorielle du marché laitier avec l'UE **pour votre entreprise / organisation / association** ? (dans l'ordre d'importance)

I.

II.

III.

4. Une ouverture sectorielle du marché laitier avec l'UE aurait-elle un effet positif à moyen et à long terme sur **l'ensemble du marché laitier suisse** (ensemble de la chaîne de création de valeur ajoutée) ?

Tout à fait vrai Partiellement vrai Plutôt faux Complètement faux

5. A quelle vitesse faudrait-il mettre en place une ouverture sectorielle du marché laitier avec l'UE (dans quel délai après l'entrée en vigueur de l'accord faudrait-il supprimer entièrement les droits de douane sur tous les produits laitiers entre la Suisse et l'UE) ?

D'ici au 1^{er} janvier 2016 D'ici au 1^{er} janvier 2018 D'ici au 1^{er} janvier 2023

B: Questions sur le thème de la politique de soutien

6. En cas d'ouverture sectorielle du marché laitier avec l'UE, quelles mesures proposez-vous afin de soutenir le revenu des producteurs de lait ?

	<i>Oui</i>	<i>Non</i>
1. Mesures dans le cadre du système des paiements directs (p. ex. contributions plus élevées à la sécurité de l'approvisionnement pour les exploitations pratiquant la production laitière)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
2. Contribution par exploitation pour les exploitations pratiquant la production laitière (p. ex. contribution individuelle à l'exploitation pour chaque exploitation laitière)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
3. Mesures pour l'encouragement de la compétitivité du secteur agroalimentaire suisse (p. ex. mesures de réduction des coûts, stratégie qualité, encouragement de la recherche, de la formation et de la vulgarisation)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
4. Mesures visant à garantir et à développer la position sur le marché (p. ex. promotion des ventes, réduction des risques du marché)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
5. Pas de mesures de soutien ou d'accompagnement nécessaires	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Avez-vous des propositions spécifiques pour la conception des mesures dans un des domaines indiqués (1 à 5) ?

Réponse :

Y a-t-il d'autres mesures permanentes de politique agricole non indiquées ci-dessus qui sont nécessaires pour stabiliser le marché laitier ?

Réponse :

D'autres instruments de soutien limités dans le temps sont-ils nécessaires ?

Si oui, lesquels? (veuillez les décrire brièvement)

Réponse :

C: Questions sur la stratégie d'entreprise et sur le développement ultérieur du secteur laitier

7. La stratégie de votre entreprise / organisation / association changerait-elle en cas d'ouverture sectorielle du marché laitier avec l'UE ?

Non : (pourquoi pas ?)

Oui : (comment ?)

8. Quelle sera selon vous l'évolution future des **deux partenaires principaux** de votre entreprise / organisation / association dans la chaîne de création de valeur ajoutée du lait (parts de marché, situation économique de l'entreprise, etc.) ?

	<i>Tout à fait vrai</i>	<i>Vrai</i>	<i>Plutôt faux</i>	<i>Totalement faux</i>
a. Mieux qu'actuellement en cas d'ouverture du marché	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
b. Moins bien qu'actuellement en cas d'ouverture du marché	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
c. Mieux qu'actuellement sans ouverture sectorielle du marché laitier	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
d. Moins bien qu'actuellement sans ouverture sectorielle du marché laitier	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

9. **Sans ouverture sectorielle** du marché laitier (statu quo) : comment évoluera la situation économique de votre **entreprise / organisation / association** ?

	<i>Ne change pas</i>	<i>Se détériore un peu</i>	<i>Se détériore nettement</i>	<i>S'améliore</i>	<i>S'améliore nettement</i>
e. Situation économique de votre entreprise	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

10. Quelles **alternatives à une ouverture sectorielle du marché avec l'UE** proposez-vous afin d'améliorer de manière durable le positionnement du marché laitier suisse ?

Réponse :

D: Questions sur l'évolution du marché

11. Comment les quantités importées des catégories suivantes de produits laitiers évolueront-elles en cas d'ouverture sectorielle du marché laitier avec l'UE ?

	<i>Très forte augmentation</i>	<i>Forte augmentation</i>	<i>Augmentation modérée</i>	<i>Aucune augmentation</i>	<i>Diminution des importations</i>
Lait cru pour la transformation	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Lait de consommation	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Yogourts	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Autres produits à base de lait frais (y c. spécialités)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Conserves de lait (poudre de lait)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Beurre	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Fromage	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

12. Comment évaluez-vous les opportunités d'exportation pour les catégories suivantes de produits laitiers en cas d'ouverture sectorielle du marché laitier avec l'UE ?

	<i>Très bonnes opportunités d'exportation</i>	<i>Bonnes opportunités d'exportation</i>	<i>Opportunités moyennes d'exportation</i>	<i>Opportunités modestes d'exportation</i>	<i>Pas de nouvelles opportunités d'exportation</i>
Lait cru pour la transformation	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Lait de consommation	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Yogourts	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Autres produits à base de lait frais (y compris spécialités)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Conserves de lait (poudre de lait)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Beurre	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Fromage	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

13. A quel niveau le prix suisse du lait se retrouverait-il après une suppression réciproque des droits de douane pour le lait et les produits laitiers entre la Suisse et l'UE ?

	<i>Plus de 10 % en dessus du prix du lait dans l'UE</i>	<i>5-10 % en dessus du prix du lait dans l'UE</i>	<i>Au même niveau que le prix du lait dans l'UE</i>	<i>5-10 % en dessous du prix du lait dans l'UE</i>	<i>Plus de 10 % en dessous du prix du lait dans l'UE</i>
Niveau du prix suisse du lait après une ouverture sectorielle	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

14. Quelle serait l'évolution de **la quantité de lait produite en Suisse** par rapport à aujourd'hui en cas de suppression réciproque des droits de douane pour le lait et les produits laitiers ?

<i>Hausse de plus de 10 %</i>	<i>Hausse de 5-10 %</i>	<i>Ne change pas</i>	<i>Baisse de 5-10 %</i>	<i>Baisse de plus de 10 %</i>
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

15. Quelle serait l'évolution de **la quantité de lait transformée en Suisse** par rapport à aujourd'hui en cas de suppression réciproque des droits de douane pour le lait et les produits laitiers ?

<i>Hausse de plus de 10 %</i>	<i>Hausse de 5-10 %</i>	<i>Ne change pas</i>	<i>Baisse de 5-10 %</i>	<i>Baisse de plus de 10 %</i>
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

16. Quelle serait l'évolution de **la quantité de lait produite en Suisse** par rapport à aujourd'hui **s'il n'y avait pas** d'ouverture sectorielle réciproque du marché laitier ?

<i>Hausse de plus de 10 %</i>	<i>Hausse de 5-10 %</i>	<i>Ne change pas</i>	<i>Baisse de 5-10 %</i>	<i>Baisse de plus de 10 %</i>
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

17. Quelle serait l'évolution du **prix moyen à la production** du lait en Suisse par rapport à aujourd'hui **s'il n'y avait pas** d'ouverture sectorielle réciproque du marché laitier ?

<i>Hausse de plus de 10 %</i>	<i>Hausse de 5-10 %</i>	<i>Ne change pas</i>	<i>Baisse de 5-10 %</i>	<i>Baisse de plus de 10 %</i>
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

E: Question sur les défis pour le marché du lait

18. Quels sont pour vous les plus grands **défis pour le marché laitier suisse** ?

	<i>Tout à fait vrai</i>	<i>Vrai</i>	<i>Plutôt faux</i>	<i>Complètement faux</i>
Les producteurs doivent cofinancer les ventes des produits laitiers générant peu de valeur ajoutée au moyen de la segmentation des prix du lait	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Le prix du lait en Suisse ne reflète plus la formule approximative « prix du lait dans l'UE plus supplément pour le lait transformé en fromage »	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Une érosion du prix du lait a aussi lieu dans le cas des produits protégés et soutenus. En même temps, la Suisse a un accès limité au marché de l'UE.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Perte constante de parts de marché en raison du tourisme d'achat et de l'importation de produits laitiers dans un domaine peu ou pas protégé.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Les ventes de matière grasse du lait sont compromises en raison de la protection douanière en Suisse et du prix élevé qui en découle. → Manque de compétitivité en matière de prix par rapport aux graisses végétales	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Le soutien lié au produit (supplément pour le lait transformé en fromage) est un modèle dépassé	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Y a-t-il d'autres défis pour le marché laitier suisse qui ne sont pas cités ci-dessus ?

-

19. A quels **défis votre entreprise / organisation / association** est-elle confrontée en relation avec le marché laitier suisse ?

- ..

F: Données pour la correspondance

Nom de votre entreprise / association / organisation	Klicken Sie hier, um Text einzugeben.
Personne à contacter	Klicken Sie hier, um Text einzugeben.
Téléphone	Klicken Sie hier, um Text einzugeben.
Adresse e-mail pour les questions éventuelles	Klicken Sie hier, um Text einzugeben.
Remarques	Klicken Sie hier, um Text einzugeben.

Annexe 2: Liste des entreprises et organisations consultées

Entreprises et organisations consultées

Les entreprises et les organisations suivantes ont été contacté dans le cadre de l' enquête sur la motion «Marché laitier» (12.3665)

Branchenorganisation Milch BOM
Schweizer Milchproduzenten SMP
Vereinigung der Schweizerischen Milchindustrie VMI
Schweizerischer Bauernverband
Bio Suisse
IP Suisse
BO-Butter GmbH
Föderation der Schweizerischen Lebensmittel-Industrien FIAL
BIG-M
BIG-M
Retail Schweiz
Agrarallianz
VSIG Handel Schweiz
Hotellerisuisse
Konsumentenforum KF
IG Detailhandel Schweiz
Emmentaler Switzerland ES
Interprofession du Gruyère
Fromarte
Schweiz. Gen.der Weich- und Halbhartkäsefabrikanten (SGWH)
Migros
Coop
Aldi
Lidl
Zentralschweizer Milchproduzenten
Nordostmilch AG
Aaremilch AG
MIBA
Arnold Produkte AG
Pool Prolait
Thur Milch Ring AG
Biomilchpool GmbH
PMO BEMO
Elsa Estavayer Lait S.A
Cremo SA
Emmi Schweiz AG
Hochdorf Nutritec AG
Züger Frischkäse AG
Nestlé Suisse SA
Vallait SA
Imlig Käserei Oberried AG
Strähl Käse AG
Laiteries Réunies de Genève (LRG)
Baer AG
Milchhof Liechtenstein

Annexe 3: Compléments d'information sur les analyses quantitatives

Dans la présente annexe sont présentés et expliqués les résultats des simulations effectuées avec les modèles économiques de simulation, «*Common Agricultural Policy Regionalized Impact*» (CAPRI) et «*StrukturWandel InformationsSystem Schweiz*» (SWISSland). Ces modèles permettent d'analyser, d'étudier et de quantifier l'impact des changements de la majorité des politiques commerciales internationales et de la politique agricole suisse. Plus précisément, dans le cadre d'une ouverture réciproque du marché laitier avec l'UE, les simulations analysent les effets des changements de la protection à la frontière, de l'abolition du supplément pour le lait transformé en fromage et des ajustements de la politique de soutien. Il faut se rappeler qu'en général, les modèles économiques de simulation offrent une représentation simplifiée de la réalité. Il est donc impératif de bien comprendre les méthodes utilisées et leurs limitations afin de pouvoir interpréter correctement les résultats.

La présente annexe est structurée comme suit. D'abord, la méthodologie est présentée (section 1) ; ensuite, les hypothèses de simulations sont introduites (section 2) ; enfin, les résultats sont présentés et commentés (section 3).

1 Méthode

Dans la présente section, le modèle CAPRI et le modèle SWISSland sont présentés dans les détails (sections 1.1 et 1.2, respectivement), aussi bien que le mécanisme d'interaction entre eux (section 1.3).

1.1 CAPRI

CAPRI est un modèle d'équilibre partiel⁸⁰ comparatif statique pour le secteur agricole, qui a été développé grâce aux programmes cadres de la Commission Européenne par un réseau de chercheurs et coordonnés par l'«*Institute for Food and Resource Economics*» de l'Université de Bonn. Depuis près de 15 ans, le modèle CAPRI a été utilisé avec beaucoup de succès pour soutenir le processus décisionnel au sein de la politique agricole communautaire (PAC). Le modèle est couramment utilisé par des ministères, des agences et des instituts de recherche de l'UE ainsi que d'autres pays pour analyser l'impact des politiques agricoles (y compris ses aspects environnementaux) et commerciaux⁸¹.

CAPRI inclut un modèle spatial des marchés mondiaux qui représente les flux commerciaux pour 47 produits agricoles et 77 pays groupés en 40 blocs commerciaux régionaux⁸². Le modèle CAPRI est basé sur l'hypothèse de concurrence parfaite comme la plupart des modèles standards d'équilibre utilisés à ce jour. Pour chaque pays, CAPRI contient des fonctions d'offre, de consommation humaine, de consommation fourragère et de transformation. Il permet donc de calculer, suite aux variations endogènes des prix d'équilibre, les changements de bien-être pour les producteurs, les consommateurs, l'industrie de transformation et le secteur public.

En 2011, la Suisse a été intégrée en tant que bloc commercial séparé dans le modèle de marché global de CAPRI (avant, elle était incluse dans le groupe de pays «*Rest of Europe*»). Lorsque la Suisse a été intégrée dans CAPRI, les données de prix, de production, de consommation, les importations et les exportations par partenaire commercial ont été insérées dans le modèle et validés avec plusieurs experts des différents marchés agricoles. Dans cette opération, la cohérence avec les hypothèses du modèle SWISSland, développé à Agroscope, a également été assurée. En outre, les élasticités de l'offre ont été calculées empiriquement avec le modèle SWISSland, puis transférées

⁸⁰ CAPRI est un modèle d'équilibre partiel parce qu'il n'évalue que l'impact d'un changement économique ou politique sur le secteur agricole, en supposant que le reste de l'économie reste fixe (condition «*ceteris paribus*»). Pour les pays développés, les changements de politique dans le secteur agricole ont normalement des effets limités sur l'économie globale. CAPRI convient donc pour des analyses d'impact *ex ante* pour le secteur agricole suisse.

⁸¹ Britz W. et Witzke H.P. (2012): CAPRI model documentation 2012. Disponible sous: www.capri-model.org.

⁸² CAPRI inclut aussi des modèles mathématiques de programmation non linéaire pour environ 280 régions de l'UE 27, la Norvège, les Balkans occidentaux et la Turquie (le niveau «*NUTS 2*»; ou le niveau «*farm types*» qui peut définir jusqu'à dix «*farm types*» pour chaque région, pour un total de 1900 modèles régionaux). Récemment, des modèles régionaux (NUTS 2) d'équilibre général pour les pays de l'UE avec focus sur les mesures de développement rurale de la PAC ont aussi été inclus.

dans CAPRI. Cela permet aussi de prendre implicitement en compte l'effet des paiements directs sur la production.

L'approche «Armington» utilisée dans CAPRI permet de différencier les prix des produits par pays d'origine, et donc de représenter les flux de commerce bilatéraux (importations et exportations). Dans chaque pays, la composition de la demande à partir de la production indigène et des importations des différents pays d'origine dépend donc de la relation entre les prix du marché interne et les prix à l'importation. Ces derniers sont déterminés comme la soustraction entre le prix de marché dans le pays exportateur et les subventions à l'exportation, plus les coûts de transport et les droits de douane.

En ce qui concerne le lait et les produits laitiers, dans CAPRI, le marché du lait cru est modélisé par une fonction d'offre et une fonction de demande pour la transformation. Dans le modèle, le lait cru peut être transformé en neuf produits laitiers: beurre, crème, fromage, produits laitiers frais (y compris le lait pour la consommation humaine et les yogourts), lait écrémé en poudre, lait entier en poudre et quelques produits mineurs (caséine, petit lait et lait concentré). On s'assure que l'équilibre entre les quantités de graisses et de protéines du lait cru et des produits laitiers issus de ce lait cru, est respecté. Cette répartition est élevée en comparaison avec d'autres modèles d'équilibre. Alors que le lait cru n'est pas commercialisable⁸³, les produits laitiers le sont, ce entre les différents blocs commerciaux du modèle.

CAPRI permet, pour un point donné dans le futur, d'analyser l'impact des changements des politiques internes et internationales par rapport à un scénario de référence. Ce modèle est donc normalement utilisé pour des simulations *ex-ante* avec une perspective à moyen terme (typiquement, 10-15 années à l'avance), ce qui est approprié aussi bien au caractère comparatif statique du modèle (qui représente la situation à l'équilibre avec un ajustement instantané où tous les ajustements ont eu lieu) qu'à la période de mise en œuvre typique pour la plupart des mesures de politique agricole. Le scénario de référence est défini comme la situation future probable et convenue dans le monde sous l'application des politiques existantes, y inclus les changements futurs déjà entérinés.

Le scénario de référence se base largement sur des projections préparées et fournies par des institutions internationales comme l'OECD, la FAO et l'UE. Pour cette analyse, nous l'avons utilisé comme point futur de référence pour les simulations de l'année 2020. Tous les scénarios simulés avec CAPRI se réfèrent donc à l'année 2020 et chaque variation des variables considérées (prix, quantités, etc.) est calculée par rapport au scénario de référence pour l'année 2020. La définition de ce scénario de référence pour la Suisse a aussi été élaborée ou définie grâce aux projections de SWISSland, qui considère l'application de la PA 14-17. Au moment où cette analyse a été effectuée, l'année 2020 correspondait à l'année de simulation finale du scénario de référence de CAPRI validé par la Commission Européenne. Cette année de référence a été choisie même si elle ne correspond pas exactement à la fin de la période de mise en œuvre du libre-échange des produits laitiers avec l'UE dans SWISS-land (2022 ; voir section 2). L'année de référence 2020 pour les simulations a une importance relative à l'intérieur d'un modèle comparatif statique comme CAPRI; ce qui est important est que, pour cette année 2020, l'hypothèse de base est que tous les changements ont été entièrement mis en œuvre. Une représentation la plus précise possible de la protection douanière à l'intérieur du modèle CAPRI a aussi été assurée. Dans CAPRI, il est possible de représenter tous les principaux instruments de politique commerciale. Pour la Suisse, il s'agit de droits de douane et de contingents tarifaires, ainsi que du système des prix d'entrée pour certaines céréales fourragères. D'éventuelles préférences commerciales déjà existantes sont également incluses dans le modèle. CAPRI utilise comme source pour les données concernant les droits de douane l'« Agricultural Market Access Database » (AMAD) au niveau des 6 chiffres du Système Harmonisé⁸⁴, tandis que pour la Suisse, les droits de douane sont calculés avec le modèle d'agrégation tarifaire TRIMAG (« Tarif

⁸³ Cette hypothèse est maintenue dans plusieurs modèles d'équilibre, la raison principale étant le fait qu'il n'y a que des volumes très limités de commerce de lait cru destiné à la transformation, ce qui ne permet pas la construction d'une base de données globale. Le commerce de lait cru n'est souvent pas attractif à cause des coûts de transport élevés et de la périssabilité du produit.

⁸⁴ La nomenclature internationale des marchandises appelée Système harmonisé (SH), gérée par l'Organisation mondiale des douanes, comprend environ 5 000 groupes de marchandises identifiées par un code à 6 chiffres et arrangés conformément à un cadre juridique et logique. Le tarif douanier suisse comprend subdivisions supplémentaires à 8 chiffres.

Reduction Impact Model for Agriculture »⁸⁵) développé à l'OFAG. Ce modèle permet de représenter la protection douanière de la Suisse jusqu'au niveau des 8 chiffres du Système harmonisé (environ 2300 lignes tarifaires). Ces lignes tarifaires sont ensuite agrégées pour chaque produit CAPRI.

Tous les contingents d'importation sont normalement remplis. La rente à l'importation est déterminée de façon endogène par CAPRI selon les conditions de marché simulées. Pour les prix d'entrée, le droit de douane effectivement appliqué est aussi déterminé de façon endogène par le modèle, cette fois comme différence entre le prix à l'importation et le prix d'entrée. Dans CAPRI, le contingent tarifaire pour l'importation des produits laitiers ainsi que les droits de douane sont aussi inclus et correctement représentés. Les droits de douane déterminent, dans le modèle, la protection douanière appliquée par la Suisse vis-à-vis de ses partenaires commerciaux, y inclus l'UE. L'accord de libre-échange entre la Suisse et l'UE pour le fromage est également inclus dans le scénario de référence. Par contre, les subventions à l'exportation suisse ne sont pas prises en compte dans le modèle, étant donné que les flux concernés dans le modèle sont petits et qu'elles ne sont versées que pour les produits transformés. En ce qui concerne les mesures de soutien interne, comme expliqué plus haut, elles sont indirectement représentées grâce aux élasticités calculées par SWISS-land; par contre, le supplément pour le lait transformé en fromage est explicitement modélisé à l'intérieur du modèle CAPRI.

1.2 SWISSland

Le but de SWISSland est d'estimer les répercussions des décisions de politique agricole sur la rentabilité et la structure de l'agriculture suisse dans son ensemble et, de manière nuancée, d'espaces régionaux plus petits ou de groupes d'exploitations. Il s'agit d'un modèle d'offre dynamique récursif. Ce modèle ne permet pas de calculer les effets des scénarios de politique agricole sur la formation des prix. On l'utilise donc le plus souvent en combinaison avec un modèle de marché. Comme dans la plupart des modèles multi-agents du secteur agricole, SWISSland utilise une exploitation réelle en tant que modèle d'agent⁸⁶. Le comportement stratégique des agents concernant la croissance de l'exploitation, l'exercice d'une activité accessoire ou l'abandon de la production doivent être concordants avec les comportements observés dans les exploitations suisses. SWISSland étant censé représenter l'agriculture suisse dans son ensemble, la population d'agents doit refléter aussi fidèlement que possible l'hétérogénéité des caractéristiques et des comportements structurels et socio-économiques des exploitants, notamment en rapport avec les critères suivants :

- les équipements de production (surfaces, bâtiments, main d'œuvre) ;
- le type et l'ampleur des secteurs d'activité ;
- les fonctions de coûts ;
- la structure des parcelles (disposition dans l'espace, déclivité, distances à parcourir) ;
- le comportement en matière d'investissement ;
- la décision concernant la cessation d'activité et à la remise de la ferme ;
- la croissance de l'exploitation (fermage de surfaces).

Le nombre d'agents du modèle SWISSland est basé sur les 3 300 exploitations de référence de la base de données du Dépouillement central (DC) des résultats comptables de l'Institut des sciences en durabilité agronomique (IDU) d'Agroscope. Ces « exploitations DC » forment un sous-ensemble de 50 000 exploitations agricoles familiales qui composent la Suisse. Une large sélection de sources additionnelles propose une définition des dotations factorielles, des paramètres économiques et des comportements des agents (Tableau).

La situation régionale, la forme de l'exploitation, les ressources et la structure des coûts d'un agent se fondent sur les caractéristiques d'une exploitation DC réelle. Cependant, les séries de données disponibles pour chaque secteur d'activité (rendements physiques, coûts directs, prix) ne suffisent pas pour calculer les fonctions de coûts des différentes activités de production. D'autres données sont nécessaires – sur l'engagement en temps de travail, les machines et les fourrages – qui ne sont disponibles que pour une exploitation DC dans son ensemble. Un classement des données sur la

⁸⁵ Listorti G., Tonini A., Kempen M. et Adenauer M. (2013): How to implement WTO scenarios in simulation models: linking the TRIMAG tariff aggregation tool to CAPRI. 135th EAAE Seminar: Challenges for the Global Agricultural Trade Regime After Doha, 28-30 août 2013, Belgrade, Serbie.

⁸⁶ Dans un système de simulation, un agent est une unité capable d'agir de manière autonome pour atteindre ses objectifs [selon Wooldridge M. (2002): Intelligent Agents: The Key Concepts. Liverpool, UK].

base de critères tels que décrits par Mack et Mann⁸⁷ permet toutefois de calculer des fonctions de coûts linéaires spécifiques aux activités de production pour la totalité des 3 300 exploitations ou agents sur la base des données comptables. Les agents déduits des exploitations de référence de la comptabilité sont distribués géographiquement sur l'ensemble du territoire suisse. Comme il n'y a généralement pas de rapports de voisinages entre exploitations de référence, il n'y a pas non plus d'échanges de surfaces entre elles. Pour pouvoir modéliser la croissance d'une exploitation moyennant un fermage des surfaces entre exploitations DC, il a fallu mettre en œuvre des rapports de voisinage entre agents dans le modèle. À cet effet, les 3 300 agents ont été répartis sur 66 « communes agricoles SWISSland », constituées avec les caractéristiques topographiques et structurelles d'exploitations de 10 communes suisses typiques (communes de référence). Pour les communes de référence, l'agencement spatial des exploitations et des surfaces a été établi à l'aide de bases de données SIG et d'enquêtes détaillées sur l'utilisation agricole des surfaces, puis reporté sur les agents du modèle.

Tableau 1: Caractérisation des agents du modèle et sources de données

Caractéristiques des agents	Source de données
Région, forme d'exploitation, dotation en ressources, fonction de coût des secteurs d'activité	Données comptables des exploitations du DC des résultats comptables
Structure spatiale de l'exploitation	Données topographiques des exploitations d'environ 10 communes de référence
Comportement de l'agent sortant (abandon ou remise de l'exploitation)	Sondage représentatif de 776 exploitants sortants ⁸⁸
Attitude à l'égard de différentes formes d'exploitation (p. ex. agriculture biologique)	Sondage représentatif d'environ 500 exploitations bio et environ 500 exploitations non bio ⁸⁹

En Suisse, l'abandon de l'exploitation ou sa remise à un successeur est déterminé en premier lieu par l'arrivée à l'âge de la retraite (65 ans) du chef de l'exploitation, qui marque la fin du droit aux paiements directs. La remise d'une exploitation avant l'âge de la retraite est très rare dans les conditions actuelles. Rossier et Wyss⁹⁰ ont relevé au moyen d'une enquête empirique la probabilité de reprise de la ferme en fonction du nombre de fils, de la taille, du type et de la situation de l'exploitation. Le modèle SWISSland s'est servi de cette base théorique pour déterminer de manière stochastique les agents sans successeur et les agents avec un candidat potentiel à la reprise. Dans une deuxième étape, le revenu a été introduit comme critère de reprise d'une exploitation, sous condition que le revenu réalisable par le ménage du successeur potentiel pendant l'année de la reprise soit supérieur à un revenu minimum donné. Une exploitation est reprise uniquement si cette condition est remplie.

Les 3 300 exploitations DC ne sont pas un échantillon suffisamment représentatif de l'ensemble des exploitations agricoles suisses. Il faut dès lors escompter que l'extrapolation des données de ces exploitations DC se solde par des écarts importants par rapport aux caractéristiques de la totalité des exploitations de Suisse. La base de comparaison pourrait être améliorée avec des méthodes d'extrapolation pondérant différemment les exploitations individuelles. Mais cette manière de faire conduirait à des incohérences quant aux relations reproduites entre les exploitations : un commerce de terres entre exploitations auxquelles différents facteurs d'extrapolation sont attribués induirait un

⁸⁷ Mack G. und Mann S. (2008): Defining Elasticities for PMP Models by Estimating Marginal Cost Functions Based on FADN Data: the Case of Swiss Dairy Production. 107th EAAE Seminar 'Modelling of Agricultural and Rural Development Policies', Paper presentation, 29 janvier - 1^{er} février 2008, Séville, Espagne.

⁸⁸ Rossier R. et Wyss B. (2006): Les facteurs d'influence sur la succession dans l'agriculture. Recherche agronomique suisse, 13 (4).

⁸⁹ Reissig L., Ferjani A. et Zimmermann A. (2009): L'abandon de l'agriculture biologique en Suisse a tendance à augmenter. Recherche agronomique suisse, 16 (3).

⁹⁰ Rossier R. und Wyss B. (2006).

changement de la surface totale reproduite. Il est donc recommandé d'améliorer la représentativité par une adaptation de l'échantillon avant d'appliquer le modèle. Comme pour l'initialisation régionale de Happe⁹¹, nous procédons pour cela à une pondération des exploitations DC. Dans un calcul/compte d'optimisation, chaque exploitation obtient un « poids » de 0, 1 ou > 1. Ce relevé des exploitations à supprimer ou à multiplier vise à adapter mieux encore certaines caractéristiques dans l'extrapolation aux valeurs totales pour la Suisse. Le calcul d'optimisation minimise la somme des écarts quadrillés entre les caractéristiques extrapolées des exploitations et l'ampleur de la caractéristique étudiée dans la population statistique. La liste des caractéristiques à laquelle a été appliquée l'adaptation de la population des agents inclut par exemple les étendues de certaines catégories de surfaces et d'animaux ou le nombre d'exploitations d'un certain type (revenu accessoire, fermage, agriculture biologique, situation régionale). Dans le modèle SWISSland, des interactions entre exploitations se produisent d'abord uniquement au sein de communes SWISSland définies. Il ressort des publications du DC des données comptables que le groupement des exploitations d'après les caractéristiques « région », « type d'entreprise » et « catégorie de surface » s'avère probant pour pondérer les résultats conformément à la représentation de ces groupes d'exploitations⁹². En regroupant de la même manière la totalité des exploitations suisses⁹³ et à l'aide d'un facteur d'extrapolation donné, il est possible de calculer le nombre requis d'agents par groupe, partant, le nombre manquant ou excédentaire d'exploitations DC dans chaque groupe. Corrigée de la sorte, la population d'agents correspond à une part de l'ensemble des exploitations agricoles suisses réelles selon le facteur d'extrapolation. Les résultats de telles simulations peuvent être à chaque fois extrapolés à l'ensemble de la Suisse ou à des régions déterminées avec ce facteur d'extrapolation.

Les décisions des agents en matière de production et d'investissement sont représentées sous la forme d'un modèle d'optimisation mathématique et calibrées à l'aide de la programmation mathématique positive (PMP). Le modèle prévoit une série d'options (variables de décision et activités) et de limitations (restrictions). Pour le modèle SWISSland, il est admis que les activités d'une exploitation pendant une période donnée peuvent être déduites de la maximisation du revenu escompté du ménage, compte tenu de restrictions techniques et financières comme la surface disponible, la main d'œuvre, les possibilités de financement ou les conditions requises pour l'obtention de paiements directs (voir graphique 1 et tableau 2).

Graphique 1 : Vue d'ensemble du modèle d'optimisation

		Activités									
		Investissement	Financement	Prod. végétale	Dét.animaux	Cultures perm.	Herbages	Utilisation	Revenu	RHS	
		c	c	c	c	c	c	c	c		
	Revenu du ménage	Coefficient fonction cible									Max
Restrictions	Utilisation surfaces (ha)										
	Surface fourrage grossier (ha)										
	Détention d'animaux (places)										
	Travail (MOh)										
	Fertilisation (kg N/ha)										
	Suisse-Bilan (kg N, P, K)										
	Assolement (% SAU)										
	Surfaces de promotion de la biodiversité (% SAU)										

Remarque : c = activités permanentes ; RHS : Right Hand Side (côté droit de l'équation).

⁹¹ Happe K. (2004): Agricultural policies and farm structures. Agent-based modelling and application to EU-policy reform. Dissertation, Institute of Agricultural Development in Central and Eastern Europe (IAMO), Halle, Allemagne.

⁹² Meier B. (2005): Analyse der Repräsentativität im schweizerischen landwirtschaftlichen Buchhaltungsnetz. EPFZ diss. n° 15868.

⁹³ Banque de données SIPA: OFAG 2008. Non publié.

Tableau 2: Variables importantes dans SWISSland

Variable	Unité	Type	Description
Prod. végétale	ha	≥ 0	Processus prod. Végétale
Détention animaux	différentes	≥ 0	Processus détention animaux
Cultures perm.	ha	≥ 0	Processus cultures permanentes
Herbages	ha	≥ 0	Utilisation prés et pâturages
Utilisation	différentes	≥ 0	Utilisation facteurs et ressources
Revenu accessoire	MOh	≥ 0	Temps de travail pour activités non agricoles
Revenu du ménage	CHF	libre	Revenu agricole + revenu non agricole

Le revenu du ménage est la somme du revenu agricole et du revenu non agricole. Il doit indemniser le travail du chef de l'exploitation et le capital propre investi. Pour une description détaillée de la fonction quadratique, nous renvoyons à Möhring et al.⁹⁴.

La résolution temporelle d'un exercice de simulation est d'une année. L'approche « modèle récursif » permet d'analyser des développements dans le temps, avec la conduite de plusieurs exercices de simulation consécutifs, le résultat d'une année servant de référence pour l'année suivante. En cas d'insolvabilité ou de couverture insuffisante des coûts d'opportunité, les exploitations peuvent abandonner la production.

La PMP permet de calibrer le modèle par rapport à un état initial statistiquement éprouvé (année de base). Les calculs de pronostics sont ainsi plus proches de la réalité et plus plausibles, et tendent moins à une surspécialisation par rapport à des solutions trouvées lors de programmations linéaires pures. Le désavantage est que la fonction de coût quadratique ne fait que représenter une hypothèse difficile à vérifier empiriquement. Le grand nombre d'agents hétérogènes exige un nombre minimal d'activités diverses dans la production animale et végétale.

1.3 Combinaison des deux modèles

L'ouverture réciproque du marché laitier entre la Suisse et l'UE est analysée au moyen des modèles CAPRI et SWISSland expliqués aux chapitres précédents. La raison principale du choix de ces deux modèles est la nécessité de considérer et de représenter à la fois les changements au niveau des politiques commerciales internationales et au niveau des politiques internes pour le secteur laitier suisse. Cela exigerait, en principe, un modèle économique capable de représenter soit les politiques commerciales au niveau global, et donc le comportement des marchés mondiaux, soit les politiques internes pour le secteur laitier suisse en considérant en même temps l'hétérogénéité topographique selon laquelle les politiques suisses sont mises en œuvre. Il n'existe pas pour la Suisse, à ce jour et à ce niveau de détail, de modèle économique capable de faire face à cette complexité. La seule solution disponible et possible actuellement est donc la combinaison et la liaison de deux modèles économiques capables de répondre ensemble aux questions politiques qui sont posées.

CAPRI est utilisé ici surtout pour analyser les changements des politiques commerciales internationales, car ce modèle permet avant tout d'évaluer les changements de la protection à la frontière. SWISSland, en revanche, permet une évaluation des changements de la politique suisse en lien avec le soutien, comme par exemple l'adaptation des mesures de soutien. SWISSland offre notamment une représentation très précise des paiements directs versés en Suisse.

Lorsqu'on considère des changements de politiques internes qui influent sur les marchés, il est très important de souligner que CAPRI est un modèle d'équilibre -les prix de marché sont donc déterminés de façon endogène par la rencontre de la demande et de l'offre- tandis que SWISSland est un modèle d'offre où les prix sont exogènes. Plus précisément et à titre d'exemple, le modèle CAPRI permet de considérer de façon appropriée aussi les effets du supplément pour le lait transformé en fromage qui

⁹⁴ Möhring A., Zimmermann A., Mack G., Mann S., Ferjani A. und Gennaio M.P. (2010): Modelling structural change in the agricultural sector – An Agent-based approach using FADN data from individual farms. 114th EAAE Seminar 'Structural Change in Agriculture', Paper presentation, 15 – 16 avril 2010, Berlin, Allemagne.

est notamment une mesure de politique qui a un impact sur le prix du marchés. Dans le modèle SWISSland, on pourrait simplement ajouter le montant du soutien des prix perçu par les producteurs sans cependant pouvoir constater les changements qui en résultent (notamment, une plus grande production de lait cru et donc une réduction du prix de marché). En revanche, l'utilisation de CAPRI permet d'évaluer l'impact de l'élimination de cette mesure sur l'équilibre final déterminé par le prix et la quantité de lait cru produit en Suisse (voir section 2.4.5 du texte principal et Listorti et Tonini, 2014⁹⁵).

Pour répondre aux questions politiques de cette analyse et assurer une cohérence entre les résultats de CAPRI et les résultats de SWISSland, les deux modèles sont donc liés et utilisés en séquence. Cela permet de considérer et de représenter l'impact des changements des politiques commerciales du secteur laitier (obtenues avec le modèle CAPRI) sur la production laitière suisse dans différentes régions topographiques (plaines, collines, montagnes qui sont représentées dans SWISSland) en tenant compte des différentes options pour les paiements directs. Pour rendre possible une utilisation séquentielle et cohérente des deux modèles CAPRI et SWISSland, les éléments suivants ont été harmonisés :

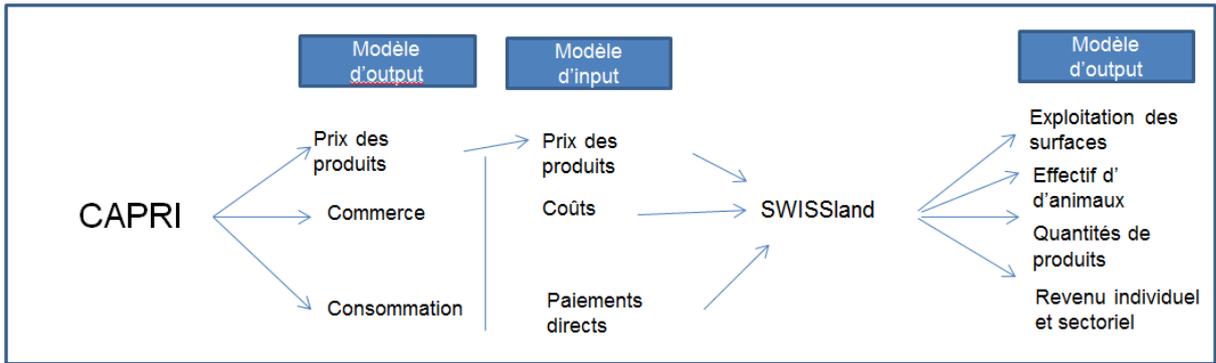
- la dimension temporelle (année de base, année de simulation des changements politiques),
- la couverture des produits agricoles considérés,
- les élasticités de l'offre,
- les projections pour le scénario de référence de chaque produit,
- la représentation des différentes politiques dans les deux modèles.

Dans la pratique, le lien entre les deux modèles fonctionne comme suit (voir graphique 2) : Tout d'abord, l'impact des politiques commerciales internationales et, le cas échéant, des politiques internes ayant un effet sur les prix sur les marchés -dans cette analyse, le supplément pour le lait transformé en fromage et le supplément pour le lait cru- est simulé avec CAPRI. Celui-ci calcule les changements des prix et des quantités du nouvel équilibre de marché pour tout le secteur agricole suisse relativement à l'équilibre de marché du scénario de référence. Comme mentionné plus haut, dans CAPRI, qui est un modèle comparatif statique, l'année 2020 a été choisie comme point de comparaison dans le futur. Ces changements de prix sont ensuite transférés et utilisés par SWISSland, qui optimise les données et simule la réponse dans le temps de la production suisse en tenant compte de l'hétérogénéité des exploitations et du système des paiements directs selon les différentes alternatives retenues. Dans SWISSland, les changements de prix calculés par CAPRI sont échelonnés dans le temps en cinq étapes (2018-2022), pour simuler l'impact d'une ouverture graduelle des marchés ainsi que de l'élimination du supplément pour le lait transformé en fromage et l'introduction du supplément pour le lait cru. Les options « mesures de soutien interne » sont elles aussi mises en œuvre parallèlement en cinq étapes égales entre 2018 et 2022. Dans le scénario de référence, les prix à la production sont constants de 2017 à 2025.

L'échange des prix entre CAPRI et SWISSland est possible surtout grâce à l'harmonisation des élasticités de l'offre des deux modèles, qui garantit que la réponse de chaque produit à une variation sur les prix ait le même ordre de grandeur entre le deux modèles (voir aussi section 1.1). Dans les résultats d'analyses sur l'ouverture du marché laitier des deux modèles utilisés ici, les prix des produits calculés avec CAPRI sont intégrés dans l'optimisation SWISSland.

⁹⁵ Listorti G. et Tonini A. (2014): Analyse de l'impact sur le marché laitier du supplément pour le lait transformé en fromage. Recherche agronomique suisse, 5 (5).

Graphique 2: Combinaison de CAPRI et SWISSland



2 Hypothèses

Dans cette étude, les scénarios suivants ont été analysés :

- **Scénario de référence (R):** Ce scénario représente la référence avec la poursuite de la politique agricole 2014-2017 jusqu'à 2025. Le scénario de référence (ainsi que tous les autres scénarios) inclut l'élimination du système de quotas laitiers dans l'UE, qui aura lieu formellement en 2015. Tous les scénarios suivants sont comparés par rapport à ce scénario de référence.
- **Scénario 0 (S_0):** Dans ce scénario, tous les produits laitiers sont entièrement libéralisés entre la Suisse et l'UE. Tous les droits de douane et les contingents à l'importation sont éliminés, de même que le supplément pour le lait transformé en fromage de 15 cts par kilogramme de lait^{96,97}.
- **Scénario 1 (S_1):** Ici, contrairement au scénario 0, on paie un supplément pour tout le lait cru. de 9 cts par kilogramme de lait produit⁹⁸ ;
- **Scénario 2 (S_2):** Libéralisation du marché laitier avec « contribution par hectare de surfaces herbagères » pour les exploitations produisant du lait. Cette contribution est versée par hectare aux exploitations qui commercialisent une quantité minimale de lait par hectare (p. ex. 10 000 kg par année dans la zone de plaine). La quantité minimale de lait est échelonnée selon les zones, compte tenu du potentiel décroissant de la production laitière à mesure que l'on monte en altitude⁹⁹ ;
- **Scénario 3 (S_3):** Libéralisation du marché laitier avec relèvement de la contribution à la sécurité de l'approvisionnement pour les surfaces herbagères¹⁰⁰.

Les scénarios R, 0 et 1 ont été analysés avec CAPRI et SWISSland. Les scénarios 2 et 3, qui incluent des options alternatives sur les mesures de soutien interne, ont été analysés avec Swissland. Les prix admis pour les 5 scénarios qui sont à la base des pronostics SWISSland sont donnés dans le Tableau 3.

Jusqu'en 2017, le modèle SWISSland se fonde sur les mêmes hypothèses que celles utilisées dans le message sur la Politique agricole pour les années 2014-2017¹⁰¹. Le modèle simule cinq étapes d'égale longueur de 2018 à 2022 pour la mise en œuvre de la réduction des prix suite à une ouverture du marché laitier (y compris la suppression du supplément pour le lait transformé en fromage et, dans le S_1, l'introduction d'un supplément pour le lait cru). Parallèlement, dans les deux scénarios avec de nouvelles mesures de soutien ou l'adaptation des mesures actuelles (scénarios 2 et 3), le modèle intègre leur relèvement progressif. Les prix restent constants de 2019 à 2025.

Pour le scénario 2, cinq sous-variantes ont été analysées. D'une part, il s'agit des options instrumentales 2a (contribution par ha de surfaces herbagères uniquement dans les zones des collines et de montagne) et 2b (contribution par ha de surfaces herbagères différenciée en faveur de la zone de plaine) ; d'autre part, on a calculé une variante avec un prix du lait plus bas (scénario2_prix-), une variante avec un budget supplémentaire de 100 millions de francs (scénario2_budget+) et un scénario avec un rapprochement moins fort du niveau des coûts suisses à celui de l'UE (scénario 2_coûts+) (cf. tableau 4 et tableau 6).

⁹⁶ Dans le modèle CAPRI, il est équivalent à 1.5 CHF par kg de fromage, en tenant compte du fait que, en moyenne, environ 10 kg de lait sont nécessaires pour produire 1 kg de fromage. Compte tenu d'une production nationale de 185 000 tonnes de fromage dans le scénario de référence (R), cela correspond à une dépense budgétaire de 278 millions de CHF.

⁹⁷ La définition politique de ce scénario inclut aussi l'élimination des moyens mis à disposition pour le secteur laitier dans le cadre de la «loi chocolatière», qui pour les raisons expliquées dans la section 1.1 ne sont pas représentés dans CAPRI.

⁹⁸ Dans le modèle CAPRI, compte tenu d'une production de lait de 3,2 millions de tonnes dans le scénario de référence (R), cela se traduit par une dépense budgétaire de 285 millions de CHF.

⁹⁹ Au total, 310 millions de francs ont été admis pour les contributions par hectare de surfaces herbagères. Pour des détails sur ces contributions, voir tableau 5 et tableau 6. Pour la définition des zones agricoles, voir

<http://www.blw.admin.ch/themen/00015/00178/index.html?lang=fr>.

¹⁰⁰ Au total, 310 millions de francs ont été admis pour les contributions à la sécurité de l'approvisionnement, ce qui correspond à un relèvement de la contribution de base de 400 Fr./ha (voir Tableau 5).

¹⁰¹ Message concernant la PA 14-17 (FF 2012 1857), p. 2098-2100.

Tableau 3: Prix admis pour SWISSland sur la base des résultats CAPRI (en % comparé à la référence)

		2008	2017/R 2025	S_0 2025	S_1 2025	S_2 / S_3 2025
Lait de vache	Fr/kg	77.65	63.02	-25%	-17%	-25%
Viande de vache	Fr/kg SG	6.39	5.83	-4%	-4%	-4%
Viande de bœuf	Fr/kg SG	8.91	8.37	-4%	-4%	-4%
Viande de veau	Fr/kg poids mort	14.59	13.14	-4%	-4%	-4%
Viande de porc	Fr/kg poids mort	4.95	3.97	-6%	-5%	-6%
Viande de volaille	Fr/kg poids mort	3.63	3.72	-8%	-7%	-8%
Oeufs	Fr/pièce	24.49	23.90	-1%	-1%	-1%
Céréales panifiables	Fr/dt	60.50	50.65	-3%	-2%	-3%
Céréales fourragères	Fr/dt	40.86	37.59	-1%	0%	-1%
Maïs en grains	Fr/dt	41.73	38.51	-1%	-1%	-1%
Betteraves sucrières	Fr/dt	10.56	8.50	0%	0%	0%
Pommes de terre	Fr/dt	40.68	35.69	-2%	-2%	-2%
Colza	Fr/dt	103.04	77.29	0%	0%	0%
Légumes plein champ	Fr/dt	236	267	-2%	-2%	-2%
Fruits de table	Fr/dt	163	138	-6%	-5%	-6%
Baies	Fr/dt	580	640	-6%	-5%	-6%
Vin	Fr/hl	290	300	0%	0%	0%

Le scénario de référence table sur la poursuite de la tendance au renchérissement des moyens de production observée ces dernières années. En cas de libéralisation du marché du lait, il est probable que la pression des prix sur les intrants agricoles augmentera plus fortement que sans libéralisation. C'est pourquoi il a été supposé que les différences de prix entre Suisse et UE des biens de consommation intermédiaire, des investissements et des salaires reculeraient de 20 % entre 2018 et 2022. Dans les calculs de la libéralisation du marché du lait, les augmentations de coûts pour les biens de consommation intermédiaire sont ainsi inférieures au scénario de référence (Tableau 4) d'environ 3 points de pourcentage.

Dans l'analyse de sensibilité relative au scénario (S_2_budget+), il est admis qu'en matière de coûts, la différence de prix par rapport au niveau de l'UE ne diminuera que de 10 %.

Tableau 4 : Evolution des coûts jusqu'en 2025 prise comme base pour les calculs SWISSland (2008 = 100 %)

	Pas de libéralisation du marché laitier (R) 2025	Libéralisation du marché laitier (S_0 – S_3) 2025	S_2 Coûts+ 2025
Semences	105%	102%	104%
Agents énergétiques	135%	135%	135%
Fertilisants minéraux	187%	187%	187%
Protection plantes	90%	86%	88%
Vétérinaire	96%	96%	96%
Autres marchandises	117%	114%	116%
Entretien machines	128%	126%	127%
Entretien bâtiments	147%	137%	142%
Prestations préalables	126%	123%	125%
Céréales	91%	90%	90%
Fourrage bétail abattage	91%	91%	91%
Fourrage rendement laitier	90%	89%	89%
Fourrages	91%	90%	90%
Invest. Machines	152%	150%	151%
Invest. Bâtiments	123%	123%	123%
Salaires	130%	124%	127%
Fermage	93%	85%	89%
Intérêts dettes	84%	84%	84%

Le tableau 5 montre la formation des contributions à la sécurité de l'approvisionnement et des contribution par hectare de surfaces herbagères dans les cinq scénarios de base.

Tableau 5: Contributions à la sécurité de l'approvisionnement et contributions par hectare de surfaces herbagères dans les cinq scénarios de base

		R 2025	S_0 2025	S_1 2025	S_2 2025	S_3 2025
Contribution à la sécurité de l'approvisionnement						
Contr. base normale	Fr./ha		900		900	1300
Contr. base pour surface promotion biodiversité	Fr./ha		450		450	850
Contr. pour surfaces agricoles ouvertes	Fr./ha		400		400	0
Contr. pour condition de production difficiles						
zone de plaine	Fr./ha		0		0	0
zone des collines	Fr./ha		240		240	240
zone de montagne I	Fr./ha		300		300	300
zone de montagne II	Fr./ha		320		320	320
zone de montagne III	Fr./ha		340		340	340
zone de montagne IV	Fr./ha		360		360	360
Contribution par hectare de surfaces herbagères						
zone de plaine	Fr./ha		0		800	0
zone des collines	Fr./ha		0		800	0
zone de montagne I	Fr./ha		0		800	0
zone de montagne II	Fr./ha		0		800	0
zone de montagne III	Fr./ha		0		800	0
zone de montagne IV	Fr./ha		0		800	0

Les cinq variantes relatives au scénario 2 se distinguent au niveau de la conception des mesures (S_2a et S_2b), de l'évolution du prix du lait (S_2 Prix-), du montant des moyens financiers investis (S_2 Budget+) et des hypothèses émises en matière de coûts (S_2 Coûts+; cf. aussi Tableau 4). Alors que pour les scénarios 2 et 2 Coûts+, les mêmes hypothèses ont été avancées en termes de prix du lait et contribution aux surfaces herbagères, les paramètres suivants ont été pris en considération pour les quatre autres sous-variantes (cf. Tableau 6).

Tableau 6: Prix du lait et contribution par hectare de surfaces herbagères dans les 4 sous-variantes du scénario 2 (Eléments qui diffèrent du S_2 sont marqués en rouge)

		S_2a 2025	S_2b 2025	S_2 Prix 2025	S_2 Budget+ 2025
Prix du lait	% de R 2025	-25%	-25%	-29%	-25%
Contribution par hectare de surfaces herbagères					
zone de plaine	Fr./ha	0	1110	800	1050
zone de collines	Fr./ha	1200	820	800	1050
zone de montagne I	Fr./ha	1200	640	800	1050
zone de montagne II	Fr./ha	1200	590	800	1050
zone de montagne III	Fr./ha	1200	480	800	1050
zone de montagne IV	Fr./ha	1200	260	800	1050

3 Résultats

L'analyse des résultats qui suit inclut des résultats de CAPRI et de SWISSland, comme indiqué dans le Tableau 7.

Tableau 7: Origine des variables utilisées pour l'analyse des différents scénarios

Variables	Modèle	Paragraphe rapport	du
Commerce	CAPRI		3.1.1
Prix	CAPRI		3.1.2
Production et consommation	CAPRI		3.1.3
Bien-être économique	CAPRI		3.1.4
Utilisation des surfaces	SWISSland		3.2.1
Effectif vaches laitières	SWISSland		3.2.2
Evolution quantité de lait	SWISSland		3.2.3
Comptes économiques de l'agriculture	SWISSland		3.2.4
Revenu agricole	SWISSland		3.2.5
Développement structurel	SWISSland		3.2.6

3.1 CAPRI

Dans ce paragraphe sont présentés et analysés les résultats obtenus avec le modèle CAPRI. Ils se réfèrent à des variations relatives au scénario de référence à la fin de la période de mise en œuvre de la libéralisation du commerce (i.e. 2020 ; voir section 1.1).

3.1.1 Commerce

Une libéralisation du commerce entre la Suisse et l'UE pour le secteur laitier a pour conséquence une augmentation des importations en provenance de l'UE. Ceci est dû à l'élimination des droits de douane et des contingents, qui se traduit elle-même par une réduction des prix à l'importation et une augmentation de la demande d'importations. De même, les exportations suisses vers l'UE augmentent, au vu de l'élimination des droits à l'importation de l'UE et de la réduction des prix suisses qui deviennent plus compétitifs.

Dans le scénario 0 (tableau 8), les importations de beurre augmentent de 14 000 tonnes (en partant de 500 t d'importations) et les exportations s'élèvent légèrement jusqu'à atteindre 1 000 tonnes (en partant également de 500 t d'exportations). Pour le fromage, les importations augmentent légèrement et les exportations diminuent de 5 000 tonnes¹⁰².

Quant à la crème, pour laquelle la protection douanière est particulièrement élevée, les importations augmentent de 30 000 tonnes tandis que les exportations n'augmentent que de façon modérée. Pour les produits laitiers frais, les importations de produits laitiers frais augmentent de 38 000 tonnes, passant à 49 000 tonnes. Il est important de rappeler que les produits laitiers frais comprennent aussi quelques produits à grande valeur ajoutée (comme les yaourts). Les exportations de produits laitiers frais augmentent pour passer de 7 000 à 67 000 tonnes. Dans ce cas, dans le modèle un rôle important est aussi joué par la réduction du droit à l'importation de l'UE.

Les variations du commerce avec l'UE pour le lait écrémé en poudre sont faibles comme on pouvait s'y attendre car, pour ce produit, les prix domestiques entre la Suisse et l'UE sont déjà très proches. Au contraire, les importations de lait entier en poudre augmentent (6 000 tonnes) tandis que les exportations restent stables. Il est aussi important de se souvenir que la protection douanière suisse est plus élevée pour les produits laitiers avec une teneur en matière grasse élevée (beurre et crème). La libéralisation du commerce a donc un impact très élevé pour ces produits.

Dans le scénario 1, les importations de beurre augmentent de 14 000 tonnes et les exportations s'élèvent légèrement jusqu'à atteindre 650 tonnes. Pour le fromage, les importations augmentent

¹⁰² Les modifications sur le marché du fromage, qui est déjà libéralisé entre la Suisse et l'UE, ont surtout à voir avec la suppression du supplément pour le lait transformé en fromage [cf. ch. 2.4.5 du rapport et Listorti G. et Tonini A. (2014)].

légèrement et les exportations diminuent de 5 000 tonnes. Pour la crème, les importations augmentent d'environ 30 000 et les exportations de 1500 mille tonnes. Pour les produits laitiers frais, les importations augmentent de 11 000 à 48 000 tonnes, et les exportations de 7 000 à 67 000 tonnes. Compte tenu des données et des hypothèses utilisées dans les simulations, la plus grande croissance des exportations est donc pronostiquée pour ce groupe de produits. Les variations du commerce avec l'UE pour le lait écrémé en poudre sont par contre faibles. Les importations pour le lait entier en poudre augmentent de 6 000 tonnes tandis que les exportations restent stables.

Tableau 8: Importations/exportations de la Suisse de/vers l'UE à la fin de la période de mise en œuvre (en 1000t)

	Importations			Exportations		
	R	S_0	S_1	R	S_0	S_1
Beurre	0,49	14,71	14,22	0,5	1	0,65
Fromage	31	32,13	31,72	49,57	44,72	45,56
Crème	0,33	30,01	29,6	2,39	3,59	3,89
Produits laitiers frais	11	48,61	47,75	6,96	67,16	67,38
Lait écrémé en poudre	1,09	1,19	1,15	0,7	0,6	0,68
Lait entier en poudre	0,36	6,55	6,37	0,58	0,64	0,67

Source: Simulations CAPRI.

La variation des importations et des exportations suisses permet de voir si les flux bilatéraux avec d'autres partenaires sont aussi influencés. Même si l'UE est de loin le plus important partenaire commercial de la Suisse, il est toujours possible que la réduction des prix suisses augmente leur attractivité, et ainsi leur potentiel d'exportation sur des marchés hors zone UE. C'est le cas spécialement pour les produits riches en matières grasses telles que le beurre et la crème (tableau 9). En particulier, le modèle montre, si l'on tient compte du commerce avec les pays tiers dans les scénarios 0 et 1 que les exportations augmentent d'environ 5 000 tonnes pour le beurre et d'environ 2 000 tonnes pour la crème. Au contraire, les exportations de lait écrémé en poudre, en grande partie déjà directes vers des marchés hors de l'UE, diminuent légèrement, en raison d'une diminution de la production interne. Du côté des importations, il est clair que dans le cas d'une libéralisation des échanges uniquement entre la Suisse et l'UE, la plupart de l'augmentation des importations proviendra de l'UE. Une exception est constituée par les cas où l'importation est limitée par un contingent OMC. Là, la réduction des importations depuis l'UE à l'intérieur du contingent permettra aux autres membres de l'OMC de profiter du tarif du contingent plus avantageux. C'est le cas, par exemple, des produits laitiers frais, quoique dans une faible mesure.

Tableau 9: Importations/exportations totales de la Suisse (UE et pays tiers) à la fin de la période de mise en œuvre (en 1000 t)

	Importations			Exportations		
	R	S_0	S_1	R	S_0	S_1
Beurre	0,49	14,71	14,22	5,17	10,34	11,22
Fromage	31,98	33,14	31,72	50,5	45,56	46,42
Crème	0,33	30,01	29,6	3,96	5,94	6,1
Produits laitiers frais	11,57	50,47	49,56	7,58	68,04	70,85
Lait écrémé en poudre	1,23	1,34	1,29	21,46	18,8	19,85
Lait entier en poudre	0,36	6,55	6,37	1,37	1,51	1,64

Source: Simulations CAPRI.

Enfin, il pourrait également être utile d'examiner le commerce du secteur laitier en termes de matières grasses et de protéines. Comme on le verra dans les sections qui suivent, la production de matières grasses et de protéines (c'est-à-dire, de lait) est réduite dans tous les scénarios. En ce qui concerne les graisses (tableau 10), quand le commerce des produits laitiers est libéralisé, les importations et les exportations augmentent. Les importations augmentent plus que les exportations. Pour les protéines, dans le scénario 0, les importations augmentent tandis que les exportations diminuent légèrement. Cette réduction des exportations est due à la suppression du supplément pour le lait transformé en fromage, qui cause une réduction de la production et des exportations de fromage et du lait écrémé en poudre. Au contraire, les exportations augmentent dans le scénario 1. A noter également que l'augmentation des volumes de commerce des matières grasses est supérieure à celle des protéines.

En effet, les produits laitiers riches en graisse sont plus protégés par le régime actuel de protection à la frontière, la libéralisation du commerce a donc un impact plus important sur ces produits.

Tableau 10: Importations et exportations totales (UE et pays tiers) de matières grasses et protéines à la fin de la période de mise en œuvre (en 1000 t, variations par rapport à R)

	S_0	S_1
Matières grasses		
Importations	2 521	2 427
Exportations	619	728
Protéines		
Importations	418	363
Exportations	-39	40

Source: Simulations CAPRI.

3.1.2 Prix

Dans le scénario0, suite à la libéralisation du commerce entre la Suisse et l'UE et à la suppression du supplément pour le lait transformé en fromage, les prix du beurre et de la crème diminuent approximativement de 40 %, tandis que le prix du lait entier en poudre diminue de 30 %. Au contraire, le prix du fromage augmente de 3 %¹⁰³ et le prix du lait écrémé en poudre reste stable (tableau 11).

La réduction des droits de douane et des prix domestiques des produits laitiers affecte la demande pour la transformation du lait cru, avec un impact négatif sur son prix domestique. Le prix à la production du lait cru se réduit de 25 % par rapport au scénario de référence. Si dans le scénario de référence, on admet un prix de 63 cts par kg de lait, cela équivaldrait à un prix de 47 cts par kg de lait. Par rapport au prix du lait UE, il reste un « bonus » pour la provenance suisse d'environ 5 %.

L'introduction d'un soutien du prix au producteur de 9 cts pour chaque kg de lait cru produit, mitige ces effets et conduit à une moindre réduction du prix à la production du lait cru à 52 cts par kg de lait. La réduction du prix n'est que de 17 % dans le S_1 par rapport au scénario de référence, alors qu'elle est de 25% dans S_0. Par contre, le prix de marché du lait cru (égal au prix à la production sans aide) est réduit de 29 %, soit une réduction plus grande que dans le scénario 0. Autrement dit, seulement environ deux tiers des 9 cts par kg se traduisent en une augmentation du prix perçu par le producteur par rapport à la situation d'ouverture des marchés sans aucune aide. Ceci est dû à l'augmentation de la production résultant de la mesure d'accompagnement et à la réduction du prix à la production qui en découle. L'analyse montre que l'efficacité de la transmission du soutien aux producteurs est réduite.

Dans le scénario 1, on peut remarquer que, dans certains cas, les prix à la production pour les produits laitiers sont légèrement inférieurs à ceux du scénario 0, parce qu'il y a plus de lait cru disponible pour la transformation. Les prix du beurre et de la crème diminuent approximativement de 40 %, tandis que le prix du lait entier en poudre diminue de 32 %. Au contraire, le prix du fromage augmente de 2 % et le prix du lait écrémé en poudre reste stable.

¹⁰³ Principalement dû à la suppression du supplément pour le lait transformé en fromage [cf. ch. 2.4.5 du texte principal ainsi que Listorti G. et Tonini A. (2014)]

Tableau 11: Variations du prix à la production suisse à la fin de la période de mise en œuvre (variations en % par rapport à R)

	S_0	S_1
Lait cru	-25,0 %	-16,8 %
Beurre	-44,1 %	-44,3 %
Fromage	2,9 %	2,0 %
Crème	-39,5 %	-40,3 %
Produits laitiers frais	-8,9 %	-9,8 %
Lait écrémé en poudre	1,4 %	0,8 %
Lait entier en poudre	-30,5 %	-31,6 %

Source: Simulations CAPRI.

Enfin, il peut être intéressant d'analyser le développement du rapport entre le prix à la production suisse et le prix à la production de l'UE qui agit comme une approximation pour le degré de « bonus » pour la provenance suisse. La préférence des consommateurs suisses pour les produits du pays se traduit typiquement par le fait qu'ils sont prêts à payer les produits suisses plus cher que les produits analogues étrangers sur le marché. Dans le scénario de référence (R), le prix à la production suisse est environ 40 % plus élevé que celui de l'UE. Dans le scénario 0, il reste 5 % de « bonus » pour la provenance suisse après l'ouverture des marchés laitiers. La diminution du prix suisse est par contre plus forte dans le scénario 1, de sorte que le prix du marché indigène se rapproche du plafond de l'UE.

En général, suite à la libéralisation du commerce entre la Suisse et l'UE et à l'abolition du supplément pour le lait transformé en fromage, le prix à la production du lait cru se réduit de 25 % par rapport au scénario de référence. Par rapport au prix du lait UE, il reste un bonus pour la provenance suisse d'environ 5 %. L'introduction d'un soutien du prix au producteur de 9 cts par kg de lait cru conduit à une moindre réduction du prix à la production (-17 %), même si à cause de l'augmentation de la production résultant de cette mesure d'accompagnement seulement environ deux tiers de ce soutien se traduisent par une augmentation du prix pour le producteur.

3.1.3 Production et consommation

La réduction des prix à la production déclenche une réponse de l'offre et de la consommation domestiques. Dans le scénario 0, la production de lait est réduite de 4 %¹⁰⁴. Comme mentionné ci-dessus, cela est dû à la réduction du prix des produits laitiers qui engendre une réduction de la demande de lait cru pour la transformation. En d'autres termes, une réduction de l'offre de lait cru est suffisante pour satisfaire une demande réduite pour la transformation. La production de lait cru est redistribuée selon la rentabilité relative des différents produits laitiers. En ce qui concerne la production des produits laitiers, on observe dans le scénario 0 une réduction de la production (-4 % pour le fromage, -24 % pour la crème, -10 % pour le lait écrémé en poudre, -20 % pour le lait entier en poudre ; voir Tableau 12) exception faite pour le beurre et les produits laitiers frais (dont la production augmente d'environ 4 %¹⁰⁵).

L'impact sur la production est moins important dans le scénario 1 que dans le scénario 0. Dans le scénario 1, grâce à un plus faible impact sur le prix domestique du lait cru, l'impact sur l'offre est réduit (-2,5 %). En ce qui concerne le scénario 1, la grande partie du lait cru est principalement affectée à la production de beurre (+7 %), de lait écrémé en poudre (-6 %) et de lait entier en poudre (-18 %). La production des produits laitiers frais augmente de 4 %, alors que la production de fromage baisse de 3 % et celle de crème de -24 %.

¹⁰⁴ Cette réduction est comparable à celle obtenue avec SWISSland ; voir section 3.2.3.

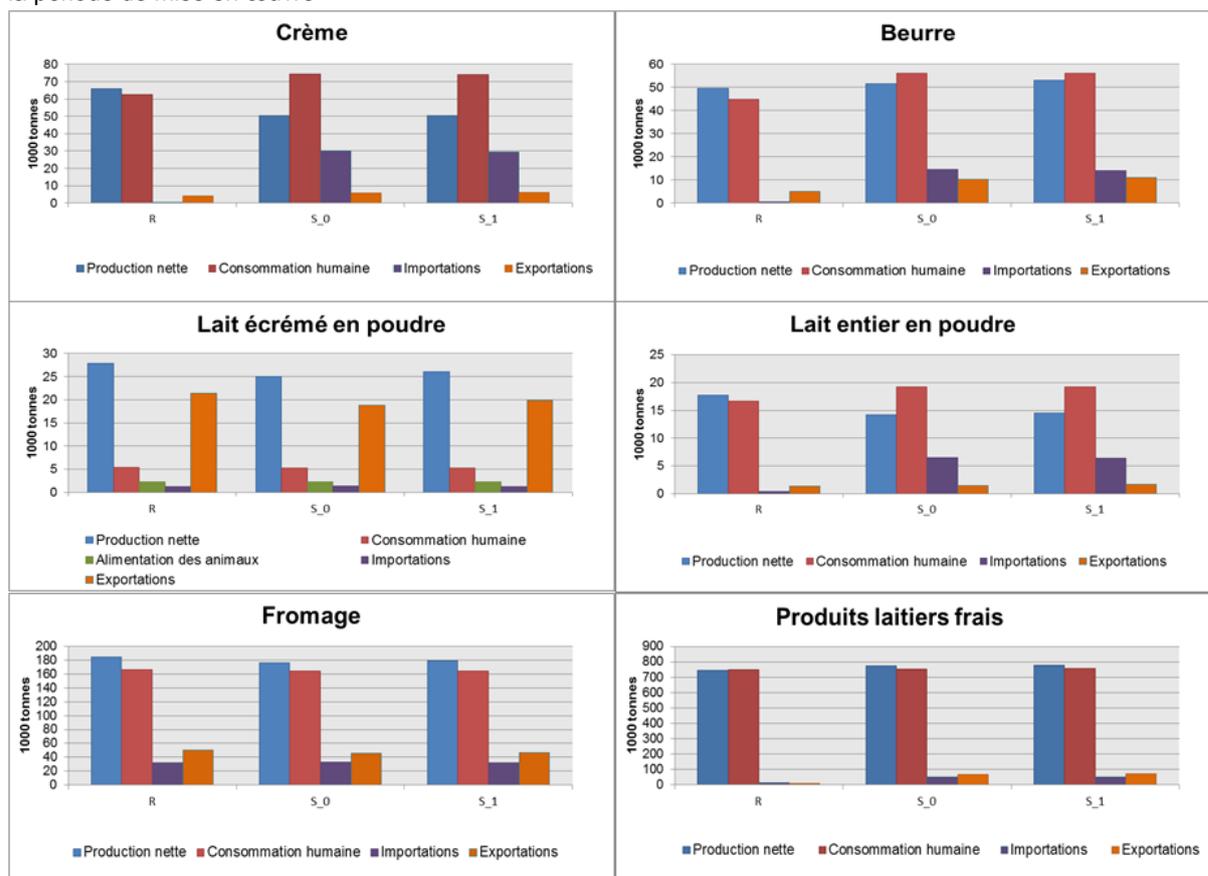
¹⁰⁵ A remarquer que pour ces deux produits les exportations augmentent remarquablement.

Tableau 12: Variation de la production suisse à la fin de la période de mise en œuvre (variations en % par rapport à R)

	S_0	S_1
Lait cru	-3,9 %	-2,5 %
Beurre	4,2 %	7,0 %
Fromage	-4,2 %	-3,1 %
Crème	-23,8 %	-23,7 %
Produits laitiers frais	3,9 %	4,5 %
Lait écrémé en poudre	-10,4 %	-6,3 %
Lait entier en poudre	-20,0 %	-17,9 %

Source: Simulations CAPRI.

En ce qui concerne la consommation des produits laitiers, dans le scénario 0 et dans le scénario 1 on observe une augmentation surtout pour les produits avec un niveau élevé de matière grasse, pour lesquels l'impact sur les prix est plus élevé, tandis que pour les autres produits laitiers la consommation reste stable (Graphique 3). A cause des effets de substitution et de complémentarité sur la production et la consommation¹⁰⁶, d'autres produits agricoles sont aussi affectés par la libéralisation du secteur laitier. Pour les viandes, les prix à la production se réduisent de 5 % en moyenne, de même que pour quelques produits végétaux (avec une réduction moyenne de 2 %). En suivant la réduction de la production du secteur laitier dans le scénario 0, les prix de certains facteurs de production (tels que le fourrage ou les terres agricoles) sont réduits d'environ 5 %. La réduction du prix des céréales de 2,4 % est plutôt liée à la réduction de leur utilisation comme fourrages. Ces résultats sont également valables pour S_1.

Graphique 3: Evolutions importantes (production, consommation commerce) de la production laitière à la fin de la période de mise en œuvre

Source: Simulations CAPRI.

¹⁰⁶ Il est important de ne pas perdre de vue qu'en Suisse la production de la viande de bœuf est liée à la production de lait. Au niveau de la consommation, la réduction des prix des produits laitiers et l'augmentation de leur consommation peut causer une réduction de la consommation des autres produits agricoles et donc amener à une réduction de leur prix.

3.1.4 Bien-être

L'analyse du bien-être est un concept économique standard utilisé pour l'évaluation des politiques, qui permet d'évaluer l'impact d'une mesure sur tous les acteurs économiques concernés, et pas seulement sur les producteurs agricoles¹⁰⁷. Du côté des consommateurs, CAPRI fait usage de la notion définie comme *money metric utility*, qui mesure la variation du revenu des consommateurs (en gardant les prix fixes) nécessaire pour obtenir dans le scénario simulé le même niveau d'utilité obtenu dans le scénario de référence. Plus précisément, une variation positive de la *money metric utility* pendant la simulation indique que le pouvoir d'achat des consommateurs a augmenté par rapport au scénario de référence. Du côté des producteurs, CAPRI calcule les changements des profits agricoles comme indicateur principal du bien-être des producteurs. Les profits agricoles sont calculés par la différence entre les revenus (c'est à dire des quantités évaluées aux prix de la ferme) et les coûts. Enfin, les changements au niveau des contribuables comprennent les dépenses de soutien interne ainsi que les recettes tarifaires et les rentes dues aux contingents à l'importation.

Dans le Tableau 13, le bien-être total est décomposé en bien-être du consommateur, profits agricoles (bien-être du producteur), profits de l'industrie laitière et autres profits (fourrages et industrie de transformation, autres), recettes tarifaires et rentes des contingents tarifaires, budget à disposition pour les mesures de soutien interne. Les changements sont reportés comme changements absolus par rapport aux chiffres du scénario de référence. Ces changements peuvent être liés soit à des variations dans la production, la consommation et les prix ou dans les subventions et les recettes tarifaires. Notons que ces chiffres sont générés par les simulations du modèle et doivent être interprétés dans leur entièreté en tenant compte des hypothèses de simulation utilisées (par exemple, les variations des recettes douanières dépendent des volumes des importations simulés par le modèle pour tous les produits agricoles). En regardant les chiffres du bien-être obtenus avec CAPRI, il est important de se rappeler qu'il n'est pas possible de comparer les chiffres des profits agricoles avec les chiffres des revenus agricoles obtenus avec le modèle SWISSland à cause des différences d'approches des deux modèles.

Tableau 13: Analyse du bien-être pour la Suisse à la fin de la période de mise en œuvre (millions de CHF ; variations par rapport à R)

	S_0	S_1
Bien-être du consommateur	833	852
Profits agricoles	-584	-398
Profits de l'industrie laitière	-211	-153
Autres profits (fourrages, transformation, autres)	-64	-61
Recettes tarifaires et rentes des contingents tarifaires	-76	-75
Budget pour les mesures de soutien interne	278	-7
Bien-être Total	176	157

Source: Simulations CAPRI.

Dans le scénario 0, le bien-être du consommateur augmente de 833 millions de CHF. Ceci peut être expliqué par l'élimination des droits de douane et des contingents à l'importation, l'augmentation des importations et la baisse conséquente des prix à la production par rapport au scénario de référence. Les produits agricoles sont donc plus abordables pour les consommateurs. Au contraire, les profits agricoles et les produits de l'industrie laitière diminuent (-584 et -211 millions de CHF, respectivement). Les autres profits diminuent aussi. Les recettes tarifaires diminuent puisque les droits de douane ont été éliminés sur les produits laitiers. Le budget agricole à la disposition de l'État augmente grâce à l'élimination du supplément pour le lait transformé en fromage (278 millions de CHF, dans CAPRI ; voir section 2). L'impact global sur le bien-être reste positif (176 millions de CHF) comme conséquence de la libéralisation des marchés agricoles et de l'élimination du supplément pour le lait transformé en fromage.

¹⁰⁷ Rappelons que CAPRI est un modèle d'équilibre partiel, qui n'évalue que l'impact d'un changement économique ou politique sur le secteur agricole, en supposant que le reste de l'économie reste fixe (condition « *ceteris paribus* »). Rappelons également que les biens publics, les coûts de mise en œuvre et les effets distributifs ne sont pas pris en compte (l'effet par habitant est différent selon la taille du groupe concerné).

Dans le scénario 1, par rapport à S_0, à cause du soutien à la production de lait, comme vu précédemment (cf. ch. 3.1.2 et tableau 11), le prix des produits laitiers est plus bas que dans le scénario 0. Les pertes des profits agricoles sont en effet inférieures grâce à l'introduction du soutien domestique à la production de lait. En outre, les pertes des profits de l'industrie de la transformation des produits laitiers sont inférieures aussi, tandis que le bien-être du consommateur augmente grâce aux prix plus bas des produits laitiers et à l'augmentation des quantités disponibles de produits transformés.

Du point de vue du budget de l'Etat, les dépenses pour le soutien du prix à la production de lait contrebalancent les gains dus à l'élimination du supplément pour le lait transformé en fromage. Il est aussi intéressant de remarquer que le changement du bien-être total dans le scénario 1 (157 millions de CHF) est positif mais plus petit que dans S_0, ce qui indique que l'introduction d'une mesure de soutien au prix à la production du lait a un effet négatif sur le bien-être global. Seule une partie (65 %) de la dépense budgétaire utilisée comme soutien à la production domestique du lait cru (dans CAPRI, 285 millions de CHF; cf chap. 2), est transférée aux producteurs. (la différence entre les pertes de 584 millions de CHF dans le scénario 0 et de 398 millions de CHF dans S_1 s'élève à 186 millions de CHF). Une autre partie (20 %) est transférée aux transformateurs (la différence entre les pertes de 211 millions de CHF dans le scénario 0 et de 153 millions de CHF dans S_1 s'élève à 58 millions de CHF) et le 7 % aux consommateurs (la différence entre les pertes de 852 millions de CHF dans S_0 et de 833 millions de CHF dans S_1 s'élève à 19 millions de CHF). Les 8 % qui restent représentent une perte nette, c'est à dire le coût dû aux inefficacités du marché à cause de l'introduction d'une mesure tels comme le soutien des prix à la production domestique (i.e. « deadweight loss »¹⁰⁸).

De manière générale, on peut conclure que la libéralisation se traduit par un bénéfice en termes de bien-être. Une politique active de soutien des prix diminuerait cependant quelque peu ce bénéfice.

3.2 SWISSland

3.2.1 Utilisation des surfaces

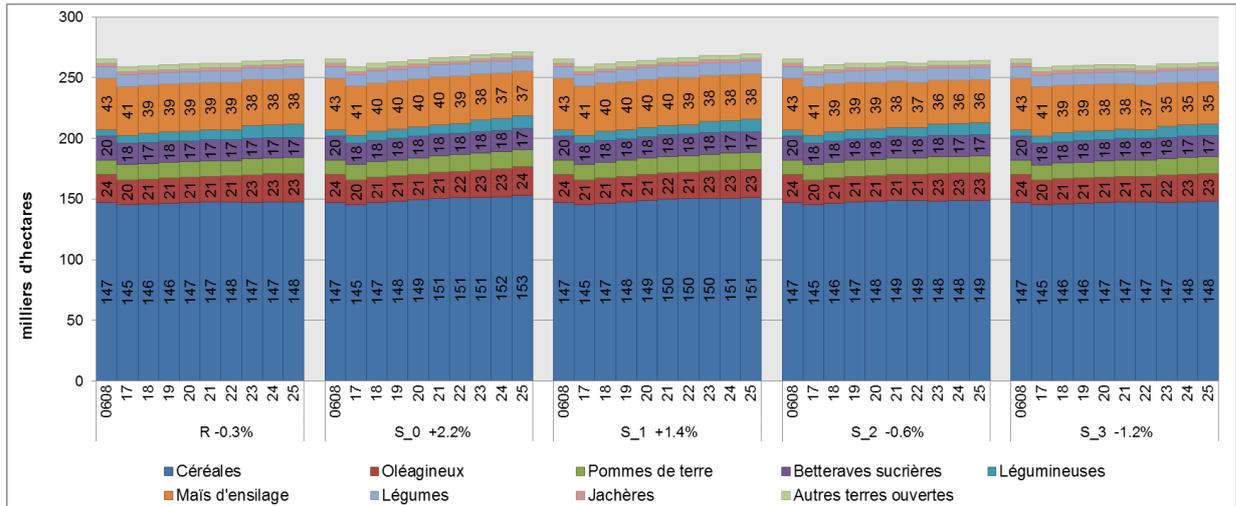
La surface totale des terres ouvertes augmente légèrement dans les scénarios 0 et 1. Les changements d'utilisation des surfaces agricoles actuelles (céréales, betteraves sucrières, oléagineuses, etc.) sont minimes. C'est uniquement pour la culture du maïs ensilage que les scénarios 1-3 prévoient une baisse de 5 % au profit de la culture de légumineuses. La libéralisation du marché du lait n'a donc que peu d'effets sur les terres ouvertes et l'utilisation des surfaces (voir graphique 4).

Les scénarios de libéralisation partent de prix similaires pour les produits végétaux. On note des différences entre scénarios uniquement en ce qui concerne les contributions au titre des paiements directs et les changements structurels induits par la libéralisation du marché du lait. SWISSland prédit une diminution du nombre d'exploitations avec production de lait et de l'effectif total des vaches laitières (cf. section 3.2.2), ce qui explique le changement des terres ouvertes et plus spécialement le recul des surfaces affectées à la culture de maïs ensilage.

Il semble que la libéralisation du marché laitier n'influence guère l'utilisation des surfaces. Les avantages comparatifs des coûts demeurent dans les mêmes cultures qu'avant. Le développement des surfaces de promotion de la biodiversité (jachères florales et tournantes, prés utilisés de manière extensive ou peu intensive) est assez pareil dans les différents scénarios, se situant entre 12.6 % et 15.2 % dans le scénario de référence et les scénarios 0-2. Le scénario 3 prédit la plus forte croissance (17.8 %) dans les surfaces de promotion de la biodiversité en cas d'augmentation des contributions à la sécurité de l'approvisionnement pour ces surfaces.

¹⁰⁸ Selon la théorie micro-économique standard, les coûts d'une subvention de marché sont toujours plus élevés que les avantages que les consommateurs et les producteurs reçoivent. L'ampleur de la perte (« deadweight loss ») dépend à la fois de facteurs exogènes et de facteurs endogènes. Les facteurs exogènes sont représentés par l'offre, la demande et les élasticités de la transformation ainsi que la subvention elle-même. Les facteurs endogènes sont représentés par les changements des prix et des quantités résultant de l'introduction de la mesure de politique.

Graphique 4: Terres agricoles ouvertes

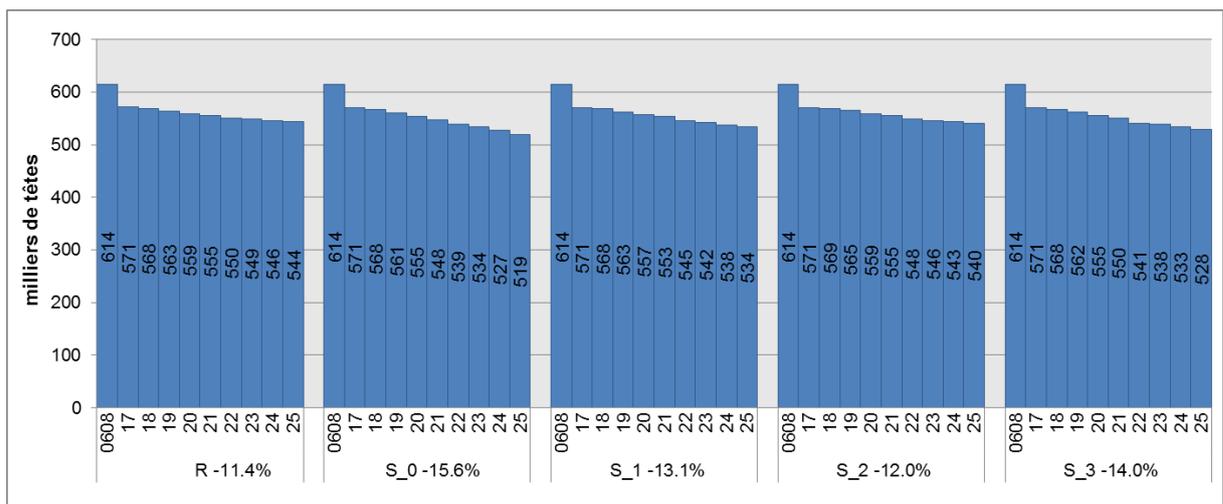


Changement de pourcentages : 2025 par rapport à l'année de base (année de base = valeur moyenne 2006-2008)

3.2.2 Effectif des vaches laitières

En cas d'ouverture du marché laitier, les effectifs évoluent de manière légèrement différente selon les scénarios. Indépendamment de la libéralisation, il faut escompter un recul de la population des vaches laitières à l'horizon 2025. Ce recul est de 11.4 % dans le scénario de référence. Il est le plus prononcé en cas d'ouverture sans mesures de soutien (scénario 0, 15.6%). Ainsi, la production de lait perdra en rentabilité par rapport à d'autres branches de production. Les trois mesures de soutien ont des effets différents sur la population des vaches laitières. Malgré l'ouverture du marché laitier, la contribution par hectare de surfaces herbagères de 800 CHF/ha (scénario 2) n'aurait pour effet qu'un recul de l'effectif de 12 %. Avec le surplus de 9 ct./kg de lait, la baisse est déjà plus importante (13,1 %). À l'évidence, cette mesure de soutien est moins payante pour l'agriculteur que la contribution par hectare de surfaces herbagères du scénario 2. Le relèvement de la contribution à la sécurité de l'approvisionnement de 400 CHF/ha semble avoir l'impact le plus faible. A travers cette mesure, la population des vaches laitières diminue de 14 % et se rapproche ainsi au résultat de l'ouverture sans adaptation des mesures de soutien du scénario 0 (voir Graphique 5).

Graphique 5 : Population de vaches laitières



Changement de pourcentages : 2025 par rapport à l'année de base (année de base = valeur moyenne 2006-2008)

3.2.3 Évolution des quantités de lait

Tous les scénarios tablent sur une augmentation de 70 kg de lait par vache et par année. Cette augmentation explique que la quantité de lait commercial augmente même si la population de vaches

laitières recule. Dans le scénario de référence, on observe une progression constante de la quantité de lait commercial uniquement dans les zones de plaine et de collines, alors que la production demeure plus ou moins constante voire diminue légèrement, dans les zones de montagne. Toutes zones confondues, la quantité de lait augmente de 7.3 % jusqu'en 2025 dans le scénario de référence (année de base 2006/08). Par contre, le scénario 0 prévoit une faible hausse de la quantité de lait produit dans les zones de plaine et de collines de 1.4 % par rapport à l'année de base. Dans les zones de montagne, la production de lait demeure constante ou tend à la baisse. Les scénarios 1 et 2 prédisent en revanche une progression plus nette. Les contributions par hectare de surfaces herbagères (scénario 2) ont pour effet de promouvoir la production de lait commercial non seulement dans les zones de plaine et de collines, mais aussi dans les zones de montagne 2 à 4. Le scénario 3 montre une stabilisation de la quantité de lait commercial (cf. graphique 6).

Globalement, les trois mesures de soutien sont toutes susceptibles de contenir le recul de la quantité de lait commercial, la contribution par hectare de surfaces herbagères ayant l'effet le plus fort. Un soutien direct au prix du lait conduit également à une légère augmentation de la quantité de lait commercial, alors qu'une augmentation de la contribution à la sécurité de l'approvisionnement la stabilise. Ainsi, les diverses mesures de soutien influencent plus ou moins fortement la quantité de lait commercialisé.

Graphique 6: Quantité de lait commercial par zone

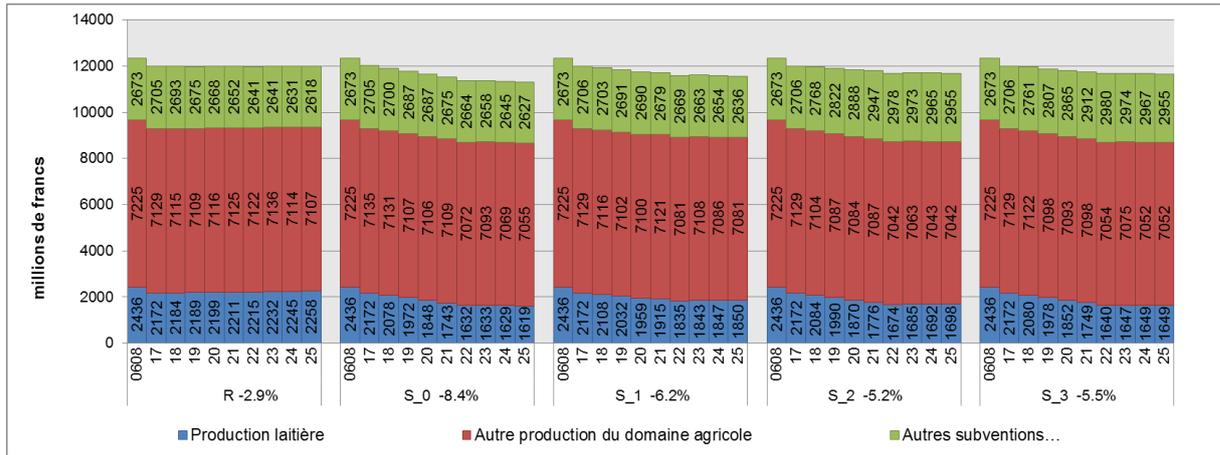


Changement de pourcentages : 2025 par rapport à l'année de base (année de base = valeur moyenne 2006-2008)

3.2.4 Comptes économiques de l'agriculture

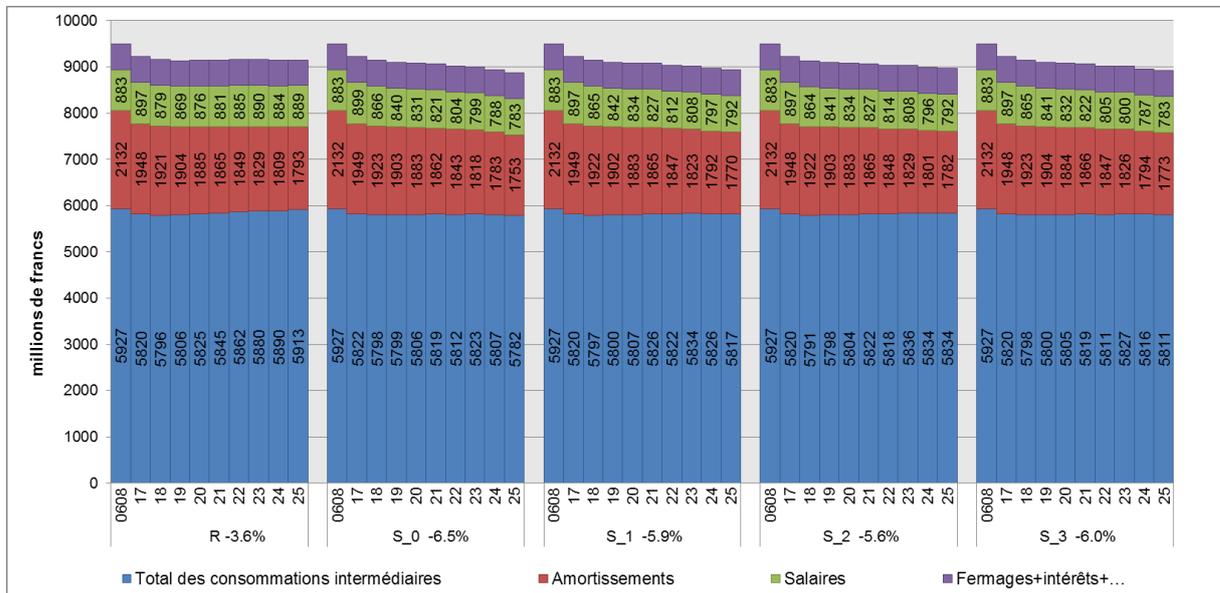
Dans le scénario de référence, le revenu net d'entreprise n'évolue guère jusqu'en 2025 par rapport à l'année de base 2006-2008. Le recul de la production de la branche agricole aux prix de base courants, y compris celui des subventions non liées aux produits (-2.9%; Graphique 7), est entièrement compensé par la diminution correspondante des prestations de tiers (-3.6 %; Graphique 8). La libéralisation du marché laitier induit une baisse des rendements sur la production de lait, et partant, de la production de la branche agricole aux prix de base courants. Cette baisse est la plus prononcée dans le scénario 0 (cf. graphique 7), mais elle est contrebalancée par celle, elle aussi plus marquée, des prestations de tiers (cf. graphique 8).

Graphique 7: Production de la branche agricole et autres subventions non liées aux produits



Changement de pourcentages : 2025 par rapport à l'année de base (année de base = valeur moyenne 2006-2008)

Graphique 8: Total prestations de tiers



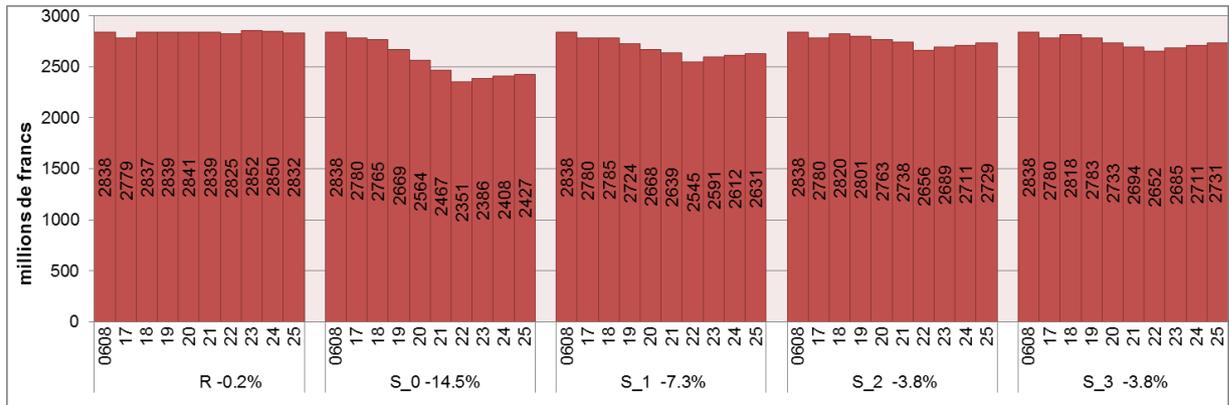
Changement de pourcentages : 2025 par rapport à l'année de base (année de base = valeur moyenne 2006-2008)

Avec l'hypothèse d'une réduction du prix du lait de 25% due à une ouverture du marché, il résulte une diminution du revenu net de l'entreprise dans le scénario 0 à partir de 2017, atteignant son point le plus bas en 2022. A partir de 2022, le revenu net de l'entreprise augmente à nouveau lentement, car à partir de ce moment-là une évolution constante du prix du lait a été supposée et le processus d'optimisation dans l'agriculture se poursuit.

En 2025, le revenu net d'entreprise est nettement plus bas dans les quatre scénarios de libéralisation que dans le scénario de référence. Le soutien au prix du lait (scénario 1) parvient à contrer le recul du revenu, mais moins que la contribution par hectare de surfaces herbagères (scénario 2) et la contribution à la sécurité de l'approvisionnement (scénario 3) ; le surplus de 9 ct/kg semble le moins bien compenser l'ouverture du marché laitier.

L'effet d'une contribution par hectare de surfaces herbagères de 800.-/ha est similaire à celui d'une contribution générale à la sécurité de l'approvisionnement de 400.-/ha (cf. graphique 9).

Graphique 9: Total revenu net d'entreprise



Changement de pourcentages : 2025 par rapport à l'année de base (année de base = valeur moyenne 2006-2008)

Les trois sous-variantes relatives au scénario 2, qui permettent de vérifier la sensibilité de certaines hypothèses, aboutissent à des effets différents sur le revenu net d'entreprise. Par rapport au scénario 2, le revenu net d'entreprise se réduit de près de 80 millions de francs si le prix du lait baisse de 4 points de pourcentage (S_2_prix-), alors un budget supplémentaire de 100 millions de francs est presque entièrement répercuté sur l'augmentation du revenu net d'entreprise accru (S_2_budget+). Si l'on admet que les coûts suisses ne se rapprochent du niveau de l'UE que de 10 % au lieu de 20 % (S_2_coûts+), le revenu net d'entreprise baisse de plus de 50 millions de francs (cf. graphique 10).

Graphique 10 : Revenu net d'entreprise dans les sous-variantes relatives au scénario 2



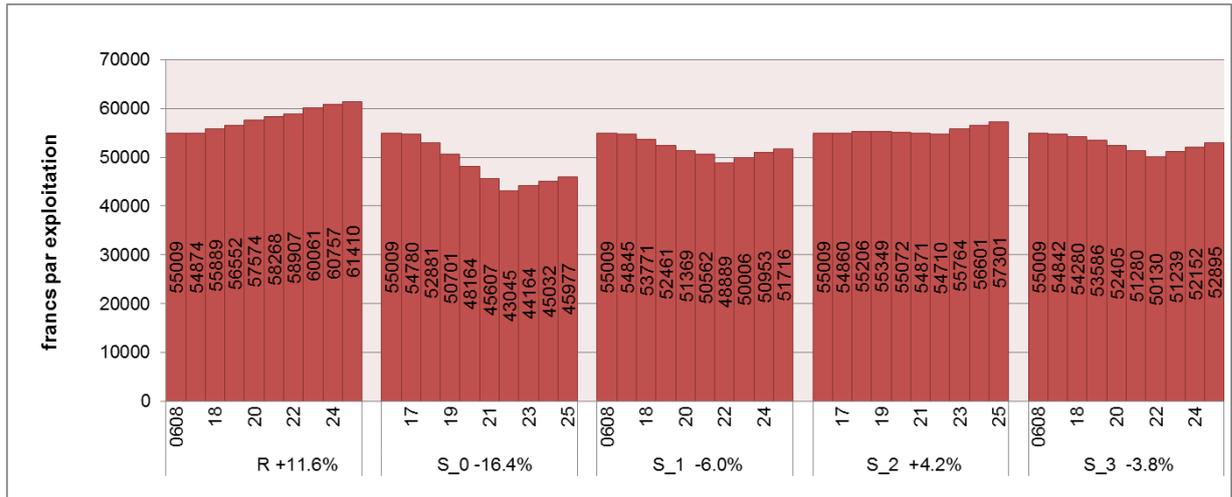
Changement de pourcentages: 2025 par rapport à l'année de base (année de base = valeur moyenne 2006-2008)

Source: SWISSland.

3.2.5 Revenu agricole

Le revenu agricole moyen de toutes les exploitations avec vaches laitières est nettement plus bas en 2025 dans les quatre scénarios de libéralisation que dans le scénario de référence. La plus grande différence de revenu revient au scénario 0, la plus petite au scénario 2, qui prévoit même une légère hausse du revenu par rapport à l'année de base. Dans le scénario 1, le soutien au prix du lait de 9 ct./kg ne parvient pas à compenser le recul du prix du lait. L'effet de la contribution par hectare de surfaces herbagères est visiblement plus efficace en termes de revenu que le soutien au prix du lait. Dès 2022, le revenu agricole s'améliore dans tous les scénarios en raison du développement constant du prix du lait (cf. graphique 11).

Graphique 11 : Revenu agricole moyen de toutes les exploitations avec vaches laitières

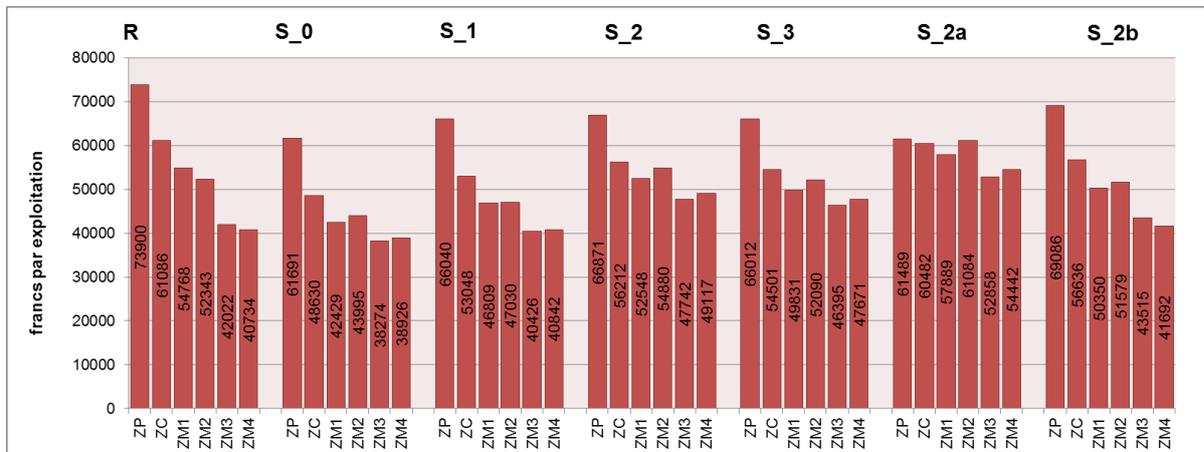


Changement de pourcentages : 2025 par rapport à l'année de base (année de base = valeur moyenne 2006-2008)

Source: SWISSland.

Si l'on considère les incidences de l'ouverture du marché laitier sur le revenu agricole selon la zone, on constate des différences notables entre les différents scénarios (fig. 12). En principe, le recul du revenu résultant de l'ouverture du marché est le plus fort dans la zone de plaine (S_0). Un supplément pour le lait permet de l'atténuer à peu près dans la même mesure dans toutes les zones (S_1). Avec la contribution à la surface herbagère et les contributions à la sécurité de l'approvisionnement plus élevées, le recul du revenu est moins marqué dans toutes les zones qu'avec le supplément pour le lait. En comparaison avec la référence, il résulte même une légère hausse dans les zones de montagne plus élevées. Les deux variantes instrumentales du scénario 2 (S_2a et S_2b) présentent aussi des différences notables. Si on accordait les contributions par ha de surface herbagère uniquement dans les zones élevées (S_2a), le revenu agricole des exploitations laitières des différentes zones serait très fortement rapproché: il en résulterait un déclin marqué dans la zone de plaine, mais une nette augmentation dans les zones de montagne plus élevées. Si la contribution est différenciée en faveur des zones à plus faible altitude (S_2b), l'atténuation de la baisse du revenu serait assez semblable dans toutes les zones, analogue au supplément pour le lait. Cependant, le niveau du revenu serait dans toutes les zones un peu plus élevé que dans le cas du supplément pour le lait cru.

Graphique 12: Revenu agricole moyen de toutes les exploitations avec vaches laitières selon la zone, en 2025



Source: SWISSland.

3.2.6 Zone de plaine

L'ouverture du marché du lait a pour effet de renforcer le recul du nombre d'exploitations avec vaches laitières dans la zone de plaine (Tableau 14). Il s'ensuit que la surface d'exploitation moyenne augmente légèrement plus dans les scénarios de libéralisation que dans le scénario de référence. La croissance de l'entreprise et le changement structurel des exploitations induisent une augmentation notable du nombre de vaches laitières par exploitation. Conjugée à la hausse du rendement laitier, cette augmentation se traduit à son tour par une nette hausse de la quantité de lait produite par exploitation. On constate une progression des secteurs de production « porcs » et « volaille », ce pourrait indiquer que les exploitants cherchent des solutions alternatives à l'économie laitière. Tous les scénarios prévoient une diminution accélérée de la main d'œuvre, mais avec de fortes différences entre les scénarios, surtout pour ce qui concerne les forces de travail extrafamiliales.

Dans les exploitations de plaine productrices de lait, le rendement brut moyen du lait augmente de 15 % dans le scénario de référence, alors qu'il diminue dans les autres scénarios à cause de la baisse du prix du lait. La diminution est de -13.8 % à -15.1 % dans tous les scénarios, sauf dans le scénario 1 (soutien direct au prix du lait). De grandes différences sont également observées pour ce qui concerne les paiements directs ; ceux-ci augmentent fortement, surtout dans les scénarios 2 et 3, du fait que la contribution par hectare de surfaces herbagères et l'augmentation de celle visant la sécurité de l'approvisionnement se répercutent immédiatement sur les paiements directs.

La libéralisation du marché laitier a un fort impact sur le revenu agricole moyen de toutes les exploitations de plaine avec production de lait. Alors que ce revenu augmente de 5.5 % jusqu'en 2025 dans le scénario de référence, il diminue fortement dans tous les scénarios de libéralisation, jusqu'à 26 % dans le scénario 0. Le scénario 1 prédit un plus petit recul du revenu que le scénario 3. La raison en est que la production laitière par hectare de surface herbagère est très élevée dans la zone de plaine, et que le soutien au prix de 9 ct/kg de lait atténue la perte de rendement de la production laitière en conséquence. En outre, dans le scénario 3, les contributions à la sécurité de l'approvisionnement sont versées non seulement pour les surfaces herbagères destinées à la production de lait, mais aussi pour celles réservées à d'autres usages (p. ex. élevage du veau sous la mère). Il en résulte que les exploitations avec vaches laitières bénéficient moins de cette mesure de soutien avec le budget donné.

Ces pertes ne peuvent être compensées de manière adéquate avec le soutien direct au prix du lait du scénario 1, ou avec les contributions par hectare de surfaces herbagères du scénario 2.

Le revenu du ménage progresse fortement dans le scénario de référence. Dans les scénarios 0 et 3, il fléchit, et dans les scénarios 1 et 2, il augmente légèrement. Du fait de la progression du revenu accessoire, la baisse du revenu agricole est moins importante pour les ménages.

Tableau 14: Développement structurel et du revenu de toutes les exploitations avec vaches laitières dans la zone de plaine

Année	06/08		R		S_0		S_1		S_2		S_3	
	2017	2025	06/08-2025	2025	06/08-2025	2025	06/08-2025	2025	06/08-2025	2025	06/08-2025	
Nombre d'exploitations détenant des vaches laitières dans la région de plaine	12994	11583	10763	-17.2%	10374	-20.2%	10520	-19.0%	10554	-18.8%	10469	-19.5%
Surface												
Terres assolées en ha	12.64	13.23	14.18	+12.2%	14.71	+16.3%	14.64	+15.8%	14.32	+13.2%	14.46	+14.3%
Surface fourragère* en ha	5.88	5.89	6.03	+6.2%	6.03	+6.3%	6.10	+7.5%	6.97	+5.3%	5.97	+5.2%
Cultures spéciales en ha	0.39	0.44	0.44	+10.9%	0.48	+20.9%	0.47	+19.4%	0.47	+19.1%	0.48	+20.8%
SAU en ha	21.46	22.64	24.29	+13.2%	24.86	+15.8%	24.76	+15.4%	24.77	+15.4%	24.94	+16.2%
Effectif d'animaux												
Vaches laitières en UGB	18.41	19.79	20.79	+13.0%	20.44	+11.0%	20.75	+12.7%	20.69	+12.4%	20.50	+11.3%
Vaches laitières/élevage en UGB	22.19	23.85	25.02	+12.7%	24.62	+10.9%	24.99	+12.6%	24.93	+12.3%	24.69	+11.2%
Autres UGBFG	1.52	1.46	1.41	-6.9%	1.57	+3.3%	1.54	+1.6%	1.54	+1.4%	1.57	+3.8%
Porcs/volaille en UGB	4.93	5.28	5.18	+5.2%	5.49	+11.4%	5.43	+10.3%	5.43	+10.1%	5.43	+10.2%
Total d'UGB	28.64	30.60	31.61	+10.4%	31.67	+10.5%	31.96	+11.8%	31.99	+11.4%	31.69	+10.7%
Unités de travail annuel UTA	1.77	1.76	1.74	-1.9%	1.71	-3.2%	1.72	-2.8%	1.72	-2.9%	1.71	-3.3%
dont UTA familiales	1.34	1.30	1.29	-3.5%	1.28	-4.2%	1.28	-4.0%	1.28	-4.0%	1.28	-4.2%
dont UTA extérieures à la famille	0.44	0.46	0.45	+3.1%	0.43	-0.4%	0.44	+0.8%	0.44	+0.4%	0.43	-0.5%
Activité accessoire en UTA	0.17	0.21	0.22	+29.9%	0.22	+33.5%	0.22	+31.8%	0.22	+31.3%	0.22	+32.5%
Quantité de lait en t	114	135	152	+33.5%	149	+30.6%	152	+33.0%	151	+32.5%	149	+30.9%
Prestation brute du lait en fr.	85'312	86'717	98'113	+15.0%	72'452	-15.1%	81'717	-4.2%	73'525	-13.8%	72'617	-14.9%
Prestation brute de la viande** en fr.	40'709	41'162	40'584	-0.3%	40'742	+0.1%	40'480	-0.6%	40'321	-1.0%	40'490	-0.5%
Prestation brute des terres assolées en fr.	33'087	34'900	40'253	+21.7%	37'788	+28.3%	42'245	+27.7%	41'492	+25.4%	41'997	+26.9%
Paiements directs en fr.	42'830	48'053	50'897	+18.8%	52'000	+21.4%	51'841	+21.0%	61'877	+44.5%	57'831	+35.0%
Prestation brute en fr.	274'573	288'058	312'624	+13.9%	287'474	+4.7%	295'753	+7.7%	296'682	+8.1%	292'491	+6.5%
Coûts externes en fr.	204'569	221'316	238'788	+16.7%	235'495	+15.1%	235'967	+15.3%	234'986	+14.8%	234'062	+14.8%
Revenu agricole en fr.	69'904	66'742	73'836	+5.5%	51'979	-25.7%	59'795	-14.6%	61'696	-11.8%	57'528	-17.7%
Revenu des ménages en fr.	88'426	92'072	103'997	+17.6%	81'118	-8.3%	88'700	+0.3%	90'591	+2.4%	86'612	-2.1%

*Mais d'ensilage, betteraves fourragères et prairies artificielles
**Prestation brute de la viande en fr.: ventes de bétail de boucherie et d'œufs

3.2.7 Zone des collines

Dans la zone des collines également, le recul du nombre des exploitations avec vaches laitières est plus marqué que dans le scénario de référence en cas d'ouverture réciproque du marché du lait (Tableau 15). On note certains parallèles entre la zone de plaine et la zone des collines pour ce qui est du changement structurel. Ainsi, la zone des collines connaît elle aussi une croissance plus importante des cultures spéciales, et les surface cultivées y augmentent plus fortement dans tous les scénarios de libéralisation. En outre, le nombre total d'UGB ne change que légèrement. Les scénarios de libéralisation tablent sur une progression des secteurs porcs et volaille dans cette zone également. Le recul de la main d'œuvre – avant tout de la main d'œuvre extrafamiliale – est plus rapide dans les scénarios de libéralisation que dans le scénario de référence.

Dans tous les scénarios de libéralisation, la quantité de lait augmente plus ou moins au même rythme, mais avec une forte baisse du rendement brut sur les ventes. La baisse est la plus prononcée dans les scénarios 0, 2 et 3, aussi dans la zone des collines. La hausse des paiements directs y est particulièrement marquée dans les scénarios 2 et 3, plus encore que dans la zone de plaine. Les paiements directs augmentés compensent relativement bien la diminution des rendements. Contrairement à ce qui est le cas pour la zone de plaine, les scénarios de libéralisation ne pronostiquent pas tous un recul du revenu agricole ; ainsi, le scénario 2 (contribution par hectare de surfaces herbagères) table sur une légère progression jusqu'en 2025.

S'agissant du revenu du ménage, tous les scénarios de libéralisation prédisent une hausse jusqu'en 2025, même si elle n'est pas aussi marquée que dans le scénario de référence. Ici aussi, le revenu accessoire joue un rôle important. Dans la zone des collines, le niveau du revenu de l'année de base est légèrement inférieur à la moyenne nationale. Comme dans la zone de plaine, le scénario 1 fait état d'un revenu plus élevé que le scénario 3, mais avec de moindres pertes de revenus dans la zone des collines.

Tableau 15: Développement structurel et du revenu de toutes les exploitations avec vaches laitières dans la zone des collines

Année	R				S_0		S_1		S_2		S_3	
	06/08	2017	2025	06/08-2025	2025	06/08-2025	2025	06/08-2025	2025	06/08-2025	2025	06/08-2025
Nombre d'exploitations détenant des vaches laitières dans la région des collines	5094	4510	4148	-18.6%	4019	-21.1%	4043	-20.6%	4085	-19.8%	4055	-20.4%
Surface												
Terres assolées en ha	7.15	7.67	8.36	+16.9%	8.73	+22.2%	8.61	+20.5%	8.46	+18.4%	8.49	+18.8%
Surface fourragère* en ha	4.46	4.76	4.82	+9.0%	4.91	+10.1%	4.88	+9.5%	4.82	+8.0%	4.80	+7.8%
Cultures spéciales en ha	0.07	0.09	0.09	+28.1%	0.10	+36.8%	0.10	+35.0%	0.10	+33.6%	0.09	+31.3%
SAU en ha	17.00	18.95	20.91	+23.0%	21.42	+26.0%	21.31	+25.4%	21.41	+26.0%	21.32	+25.4%
Effectif d'animaux												
Vaches laitières en UGB	16.61	17.59	18.35	+10.5%	18.15	+9.3%	18.30	+10.2%	18.31	+10.3%	18.18	+9.5%
Vaches laitières/élevage en UGB	20.57	21.85	22.77	+10.7%	22.54	+9.6%	22.72	+10.5%	22.71	+10.4%	22.57	+9.7%
Autres UGBFG	1.19	1.28	1.32	+10.8%	1.43	+19.4%	1.39	+16.5%	1.40	+17.4%	1.42	+18.5%
Porcs/volaille en UGB	4.11	4.40	4.44	+8.1%	4.83	+17.4%	4.84	+17.8%	4.77	+16.1%	4.80	+16.7%
Total d'UGB	25.87	27.54	28.54	+10.3%	28.80	+11.3%	28.95	+11.9%	28.89	+11.8%	28.79	+11.3%
Unités de travail annuel UTA	1.52	1.58	1.57	-3.1%	1.65	-4.2%	1.55	-4.1%	1.55	-4.0%	1.55	-4.4%
dont UTA familiales	1.30	1.26	1.25	-4.1%	1.24	-4.5%	1.24	-4.6%	1.24	-4.6%	1.24	-4.6%
dont UTA extérieures à la famille	0.32	0.32	0.32	+1.1%	0.31	-2.9%	0.31	-2.0%	0.31	-1.6%	0.31	-3.7%
Activité accessoire en UTA	0.19	0.23	0.25	+27.1%	0.25	+29.1%	0.25	+29.5%	0.25	+28.5%	0.25	+27.7%
Quantité de lait en t	94	110	124	+32.8%	123	+31.1%	124	+32.4%	124	+32.3%	123	+31.1%
Prestation brute du lait en fr.	69964	70935	80412	+14.9%	59943	-14.5%	67062	-4.2%	60457	-13.6%	59845	-14.5%
Prestation brute de la viande** en fr.	37812	37660	39931	+6.6%	40384	+6.8%	40572	+7.3%	39943	+5.6%	40244	+6.4%
Prestation brute des terres assolées en fr.	9247	10692	12946	+40.0%	12057	+50.3%	13675	+47.9%	13319	+44.0%	13470	+45.7%
Paiements directs en fr.	40337	46946	50992	+26.4%	51988	+28.9%	51769	+28.3%	62679	+55.4%	58312	+44.6%
Prestation brute en fr.	213708	229455	252760	+16.3%	232575	+9.8%	239444	+12.0%	242789	+13.6%	238131	+11.4%
Coûts externes en fr.	159222	173400	190029	+19.3%	187175	+17.6%	187614	+17.8%	186824	+17.3%	186360	+17.0%
Revenu agricole en fr.	54485	56054	62721	+15.1%	45400	-16.7%	51830	-4.9%	55965	+2.7%	51771	-5.0%
Revenu des ménages en fr.	75084	83037	95228	+26.8%	76714	+2.2%	83238	+10.9%	87233	+16.2%	82806	+10.3%

*Mais d'ensilage, betteraves fourragères et prairies artificielles
**Prestation brute de la viande en fr.: ventes de bétail de boucherie et d'œufs

Zone de montagne I

Dans la zone de montagne I, le niveau des revenus est plus bas encore que celui relevé dans la zone des collines en raison du moindre rendement de production, et partant des coûts plus élevés (Tableau 16). Globalement, le revenu agricole recule moins fortement que dans la zone de plaine, du fait qu'il dépend plus fortement des contributions de soutien que du rendement de la production.

La progression du revenu est la plus forte (10.2 %) dans le scénario 2, ce revenu étant centré sur la production laitière basée sur les herbages.

Tableau 16 : Développement structurel et du revenu de toutes les exploitations avec vaches laitières dans la zone de montagne I

Année	R				S_0		S_1		S_2		S_3	
	06/08	2017	2025	06/08-2025	2025	06/08-2025	2025	06/08-2025	2025	06/08-2025	2025	06/08-2025
Nombre d'exploitations détenant des vaches laitières dans la région de montagne I	5525	4832	4218	-23.7%	4024	-27.2%	4133	-25.2%	4193	-24.1%	4168	-24.6%
Surface												
Terres assolées en ha	3.93	4.28	4.62	+17.5%	4.74	+20.5%	4.72	+20.0%	4.65	+18.2%	4.75	+20.7%
Surface fourragère* en ha	2.75	2.90	2.96	+7.6%	2.92	+6.3%	2.98	+8.3%	3.00	+9.0%	3.02	+9.6%
Cultures spéciales en ha	0.01	0.01	0.01	+32.0%	0.01	+56.3%	0.01	+51.9%	0.01	+25.3%	0.01	+31.9%
SAU en ha	18.88	20.53	22.48	+19.1%	23.16	+22.7%	22.91	+21.4%	22.86	+21.1%	23.09	+22.4%
Effectif d'animaux												
Vaches laitières en UGB	16.09	16.62	17.29	+7.4%	17.06	+6.0%	17.31	+7.6%	17.41	+8.2%	17.22	+7.0%
Vaches laitières/élevage en UGB	21.38	22.14	22.93	+7.2%	22.67	+6.1%	22.96	+7.3%	23.08	+7.8%	22.82	+6.8%
Autres UGBFG	1.52	1.73	1.92	+26.6%	2.00	+31.9%	2.03	+34.1%	2.00	+32.0%	2.05	+35.3%
Porcs/volaille en UGB	2.46	2.63	2.61	+6.1%	2.61	+6.1%	2.69	+9.4%	2.73	+11.2%	2.75	+11.8%
Total d'UGB	25.35	26.50	27.45	+8.3%	27.28	+7.6%	27.67	+9.1%	27.81	+9.7%	27.62	+9.0%
Unités de travail annuel UTA	1.57	1.52	1.51	-3.5%	1.50	-4.4%	1.50	-4.1%	1.51	-3.9%	1.50	-4.2%
dont UTA familiales	1.36	1.29	1.29	-5.1%	1.28	-5.8%	1.29	-5.4%	1.29	-5.1%	1.29	-5.2%
dont UTA extérieures à la famille	0.20	0.22	0.22	+7.2%	0.22	+5.1%	0.22	+5.0%	0.21	+3.9%	0.21	+2.2%
Activité accessoire en UTA	0.19	0.25	0.26	+36.8%	0.27	+41.3%	0.26	+38.2%	0.26	+36.8%	0.26	+36.7%
Quantité de lait en t	87	99	112	+29.2%	110	+26.8%	112	+29.3%	113	+30.1%	111	+26.2%
Prestation brute du lait en fr.	64810	63789	72883	+12.1%	53696	-17.1%	60702	-6.3%	55175	-14.9%	54333	-16.2%
Prestation brute de la viande** en fr.	30748	32253	33679	+9.5%	32774	+6.6%	33078	+7.6%	33039	+7.4%	33464	+8.8%
Prestation brute des terres assolées en fr.	2941	3724	4991	+69.7%	4389	+84.2%	5212	+77.2%	4972	+69.1%	5169	+75.8%
Paiements directs en fr.	46537	50525	54080	+16.2%	55304	+18.8%	54836	+17.8%	68012	+46.1%	63191	+36.8%
Prestation brute en fr.	195111	209742	230991	+18.4%	211384	+8.3%	217942	+11.7%	225293	+15.5%	220232	+12.9%
Coûts externes en fr.	143924	157675	171693	+19.3%	167718	+16.5%	168735	+17.2%	168865	+17.3%	168756	+17.3%
Revenu agricole en fr.	51186	52066	59298	+15.8%	43667	-14.7%	49207	-3.9%	56428	+10.2%	51476	+6.6%
Revenu des ménages en fr.	71232	81023	93912	+31.8%	77318	+8.5%	82365	+15.6%	89126	+25.1%	84347	+18.4%

*Mais d'ensilage, betteraves fourragères et prairies artificielles

Zone de montagne II

Dans la zone de montagne II, l'exploitation des terres évolue de la même manière dans les scénarios de libéralisation que dans la zone de plaine et la zone des collines (Tableau 17). S'agissant de la détention d'animaux, le nombre d'UGB bovins et d'UGB porcs et volaille augmente plus fortement. On peut observer la même tendance dans les autres zones. La zone de montagne II présente un tableau particulier pour ce qui est de l'évolution de la main d'œuvre. Dans le scénario de référence, les forces de travail extrafamiliales diminuent de 11.3%, au lieu d'augmenter comme dans les autres zones. Cette tendance à la baisse est légèrement plus marquée dans tous les scénarios de libéralisation. De même, le recul de la main d'œuvre familiale demeure constant dans tous les scénarios.

La quantité de lait augmente de la même manière dans tous les scénarios de libéralisation, quoiqu'un peu moins fortement dans la zone de montagne II. À noter encore le recul particulièrement fort du rendement brut des ventes de lait dans la zone de montagne II. Seul le scénario de référence fait état d'une hausse. Les paiements directs augmentent également dans la zone de montagne II, mais pas aussi fortement que dans la zone des collines.

Trois des quatre scénarios de libéralisation tablent sur un revenu agricole en hausse dans la zone de montagne II. En effet, le recul des recettes laitières y joue un rôle moins important que dans les zones à plus faible altitude en raison de la production plus extensive. L'évolution du revenu du ménage est elle aussi positive dans tous les scénarios, même plus positive encore dans le scénario 2 que dans le scénario de référence. On peut dire en conclusion que les mesures de soutien à l'étude ont un impact plus faible sur le revenu dans les régions de montagne et plus fort sur celui de l'agriculture de plaine.

Tableau 17: Développement structurel et du revenu de toutes les exploitations avec vaches laitières dans la zone de montagne II

Année	06/08		2017		R		S_0		S_1		S_2		S_3	
	06/08	2017	2025	06/08-2025	2025	06/08-2025	2025	06/08-2025	2025	06/08-2025	2025	06/08-2025	2025	06/08-2025
Nombre d'exploitations détenant des vaches laitières dans la région de montagne II	6728	6190	5601	-16.8%	5436	-19.2%	5537	-17.7%	5694	-15.4%	5575	-17.1%		
Surface														
Terres assolées en ha	1.20	1.38	1.48	+23.7%	1.51	+25.6%	1.53	+27.4%	1.48	+23.0%	1.48	+23.2%	1.48	+23.2%
Surface fourragère* en ha	1.02	1.12	1.16	+14.3%	1.15	+14.3%	1.16	+14.3%	1.16	+14.6%	1.14	+11.8%	1.14	+11.8%
Cultures spéciales en ha	0.00	0.00	0.00	+38.5%	0.00	+43.2%	0.00	+41.4%	0.00	+34.1%	0.00	+33.9%	0.00	+33.9%
SAU en ha	19.66	21.37	23.42	+19.1%	24.09	+22.6%	23.82	+21.2%	23.61	+20.1%	23.81	+21.1%	23.81	+21.1%
Effectif d'animaux														
Vaches laitières en UGB	14.12	14.05	14.70	+4.1%	14.61	+3.5%	14.77	+4.6%	14.79	+4.8%	14.54	+3.0%	14.54	+3.0%
Vaches laitières/élevage en UGB	19.43	19.40	20.25	+4.3%	20.16	+3.8%	20.38	+4.9%	20.38	+4.9%	20.05	+3.2%	20.05	+3.2%
Autres UGBFC	1.68	1.63	1.73	+2.8%	1.90	+13.3%	1.85	+10.2%	1.80	+7.3%	1.88	+12.0%	1.88	+12.0%
Porcs/volaille en UGB	1.58	1.70	1.73	+9.1%	1.89	+19.5%	1.85	+17.2%	1.79	+13.3%	1.94	+16.2%	1.94	+16.2%
Total d'UGB	22.69	22.72	23.71	+4.5%	23.96	+5.6%	24.08	+6.1%	23.97	+5.7%	23.77	+4.8%	23.77	+4.8%
Unités de travail annuel UTA	1.62	1.56	1.63	-6.0%	1.62	-6.4%	1.52	-6.2%	1.52	-6.6%	1.51	-6.8%	1.51	-6.8%
dont UTA familiales	1.36	1.32	1.29	-5.0%	1.30	-4.8%	1.29	-5.2%	1.29	-4.9%	1.29	-4.9%	1.29	-4.9%
dont UTA extérieures à la famille	0.26	0.24	0.23	-11.3%	0.23	-14.7%	0.23	-11.7%	0.22	-15.1%	0.22	-16.6%	0.22	-16.6%
Activité accessoire en UTA	0.22	0.28	0.30	+34.8%	0.30	+36.1%	0.30	+36.5%	0.29	+32.3%	0.30	+34.9%	0.30	+34.9%
Quantité de lait en t	66	73	84	+26.8%	82	+24.5%	84	+26.6%	84	+27.5%	82	+23.5%	82	+23.5%
Prestation brute du lait en fr.	50'537	48'139	55'365	+9.6%	40'950	-19.0%	46'172	-8.6%	41'953	-17.0%	40'647	-19.6%	40'647	-19.6%
Prestation brute de la viande** en fr.	26'204	26'633	26'733	+2.0%	27'774	+6.0%	27'162	+3.7%	26'150	-0.2%	27'173	+3.7%	27'173	+3.7%
Prestation brute des terres assolées en fr.	352	480	621	+76.6%	552	+91.9%	704	+100.0%	601	+70.9%	657	+86.8%	657	+86.8%
Paiements directs en fr.	52'709	55'199	59'099	+12.1%	60'580	+14.9%	60'208	+14.2%	73'954	+40.3%	68'891	+30.7%	68'891	+30.7%
Prestation brute en fr.	178'678	187'986	206'544	+15.7%	194'161	+8.7%	198'003	+10.9%	205'875	+15.3%	200'821	+12.5%	200'821	+12.5%
Coûts externes en fr.	133'105	140'067	153'160	+15.1%	150'731	+13.2%	150'921	+13.4%	149'308	+12.2%	149'239	+12.1%	149'239	+12.1%
Revenu agricole en fr.	46'473	47'919	53'385	+17.4%	43'430	-4.5%	47'082	+3.5%	56'567	+24.4%	51'582	+13.4%	51'582	+13.4%
Revenu des ménages en fr.	67'302	78'561	90'106	+33.9%	78'512	+16.7%	82'223	+22.2%	90'835	+35.0%	86'382	+28.4%	86'382	+28.4%

*Mais d'ensilage, betteraves fourragères et prairies artificielles
 **Prestation brute de la viande en fr., ventes de bétail de boucherie et d'œufs

Zone de montagne III

Dans la zone de montagne III, le revenu agricole se développe de manière similaire à celui de la zone de montagne I, mais avec une croissance plus élevée en pour-cent en 2025 par rapport à l'année de référence (Tableau 18). Dans le scénario 2 surtout, on observe une hausse marquée du revenu agricole dans la zone de montagne III.

Tableau 18: Développement structurel et du revenu de toutes les exploitations avec vaches laitières dans la zone de montagne III

Année	06/08		R		S_0		S_1		S_2		S_3	
	2017	2025	06/08-2025	2025	06/08-2025	2025	06/08-2025	2025	06/08-2025	2025	06/08-2025	
Nombre d'exploitations détenant des vaches laitières dans la région de montagne III	3693	3400	2923	-20.8%	2842	-23.0%	2880	-22.0%	3009	-18.5%	2953	-20.0%
Surface												
Terres assolées en ha	0.03	0.03	0.04	+32.9%	0.04	+45.9%	0.04	+42.8%	0.04	+32.0%	0.04	+31.6%
Surface fourragère* en ha	0.01	0.01	0.01	+32.4%	0.01	+39.9%	0.01	+37.6%	0.01	+31.2%	0.01	+27.3%
Cultures spéciales en ha	0.01	0.01	0.01	+24.5%	0.01	+30.7%	0.01	+27.0%	0.01	+20.6%	0.01	+23.2%
SAU en ha	17.47	18.20	20.45	+17.0%	20.80	+19.0%	20.79	+19.0%	20.74	+18.7%	20.91	+19.6%
Effectif d'animaux												
Vaches laitières en UGB	10.72	10.34	10.75	+0.3%	10.72	0.0%	10.83	+1.0%	10.85	+1.2%	10.72	0.0%
Vaches laitières/élevage en UGB	15.91	15.30	15.90	0.0%	15.89	-0.1%	16.02	+0.7%	16.12	+1.3%	15.89	-0.1%
Autres UGBFG	1.41	1.35	1.31	-7.2%	1.45	+2.3%	1.40	-1.0%	1.38	-2.7%	1.46	+3.0%
Parcs/volaille en UGB	0.20	0.21	0.23	+10.5%	0.25	+26.8%	0.25	+26.3%	0.25	+26.9%	0.24	+21.9%
Total d'UGB	17.52	16.88	17.45	-0.4%	17.58	+0.4%	17.56	+0.3%	17.75	+1.3%	17.59	+0.4%
Unités de travail annuel UTA	1.67	1.49	1.48	-6.8%	1.48	-6.0%	1.48	-6.1%	1.48	-6.3%	1.47	-6.4%
dont UTA familiales	1.37	1.30	1.28	-6.3%	1.28	-6.3%	1.28	-6.4%	1.29	-6.0%	1.28	-6.4%
dont UTA extérieures à la famille	0.21	0.19	0.20	-2.5%	0.20	-4.0%	0.20	-4.5%	0.19	-7.9%	0.19	-6.1%
Activité accessoire en UTA	0.26	0.33	0.34	+29.7%	0.34	+29.9%	0.34	+30.8%	0.34	+29.6%	0.34	+30.0%
Quantité de lait en t	40	42	49	+22.2%	47	+17.5%	48	+21.1%	50	+26.3%	47	+18.7%
Prestation brute du lait en fr.	32'468	29'996	34'989	+7.8%	25'321	-22.0%	28'993	-10.7%	27'161	-16.3%	25'492	-21.5%
Prestation brute de la viande** en fr.	24'929	23'122	23'186	-7.0%	24'033	-3.6%	23'383	-6.2%	22'285	-10.6%	24'051	-3.5%
Prestation brute des terres assolées en fr.	78	88	111	+42.6%	94	+43.1%	113	+44.2%	105	+34.7%	107	+36.7%
Paiements directs en fr.	57'860	57'780	61'577	+6.4%	62'723	+8.4%	62'446	+7.9%	74'014	+27.9%	70'976	+22.7%
Prestation brute en fr.	152'071	155'675	169'803	+11.7%	161'880	+6.4%	164'542	+8.2%	172'929	+13.7%	170'023	+11.8%
Coûts externes en fr.	115'432	119'317	129'005	+11.9%	120'067	+9.2%	126'062	+9.2%	125'714	+8.9%	126'305	+9.4%
Revenu agricole en fr.	36'640	36'358	40'798	+11.3%	35'793	-2.3%	38'480	+5.0%	47'215	+28.9%	43'718	+18.3%
Revenu des ménages en fr.	59'244	68'449	78'520	+32.5%	71'702	+21.0%	74'562	+25.9%	82'804	+39.8%	79'413	+34.0%

*Maïs d'ensilage, betteraves fourragères et prairies artificielles
 **Prestation brute de la viande en fr.: ventes de bétail de boucherie et d'œufs

Zone de montagne IV

A la différence des régions précédentes, le revenu agricole dans la zone de montagne IV n'est guère affecté par une ouverture du marché dans le scénario 0, même si cette zone ne bénéficie pas de mesures de soutien et qu'elle peut moins profiter de l'avantage des moindres coûts des prestations préalables que la zone de plaine (Tableau 19). Cela montre bien la faible dépendance des agriculteurs de la zone de montagne IV à l'égard des prix du marché.

Tableau 19: Développement structurel et du revenu de toutes les exploitations avec vaches laitières dans la zone de montagne IV

Année	06/08		R		S_0		S_1		S_2		S_3	
	2017	2025	06/08-2025	2025	06/08-2025	2025	06/08-2025	2025	06/08-2025	2025	06/08-2025	
Nombre d'exploitations détenant des vaches laitières dans la région de montagne IV	2225	1856	1633	-26.6%	1633	-26.6%	1615	-27.4%	1663	-25.2%	1650	-25.8%
Surface												
Terres assolées en ha	0.01	0.01	0.02	+11.9%	0.02	+11.9%	0.02	+13.1%	0.01	+0.1%	0.02	+5.1%
SAU en ha	16.11	17.76	19.80	+22.9%	20.58	+27.8%	20.71	+28.6%	20.52	+27.4%	20.90	+29.7%
Effectif d'animaux												
Vaches laitières en UGB	9.69	9.28	9.62	-0.7%	9.73	+0.4%	9.91	+2.2%	9.86	+1.7%	9.65	-0.4%
Vaches laitières/élevage en UGB	13.93	13.48	13.83	-0.7%	14.00	+0.5%	14.22	+2.1%	14.22	+2.1%	13.92	-0.1%
Autres UGBFG	2.67	2.72	2.91	+8.9%	3.14	+17.6%	3.16	+18.2%	2.96	+10.7%	3.10	+16.0%
Parcs/volaille en UGB	0.07	0.08	0.09	+26.0%	0.10	+35.0%	0.10	+37.0%	0.10	+33.3%	0.10	+35.2%
Total d'UGB	16.67	16.28	16.83	+0.9%	17.24	+3.4%	17.47	+4.8%	17.27	+3.6%	17.11	+2.6%
Unités de travail annuel UTA	1.61	1.54	1.53	-4.9%	1.53	-4.6%	1.55	-3.8%	1.54	-4.4%	1.54	-4.5%
dont UTA familiales	1.40	1.37	1.36	-3.1%	1.37	-2.6%	1.38	-1.8%	1.37	-2.2%	1.37	-2.3%
dont UTA extérieures à la famille	0.20	0.17	0.17	-17.0%	0.17	-18.7%	0.17	-17.1%	0.17	-19.2%	0.16	-19.6%
Activité accessoire en UTA	0.22	0.29	0.31	+41.6%	0.31	+39.8%	0.30	+37.4%	0.30	+38.3%	0.30	+38.5%
Quantité de lait en t	32	36	41	+29.3%	40	+24.8%	41	+30.0%	45	+43.1%	40	+24.3%
Prestation brute du lait en fr.	26'827	24'944	29'315	+9.3%	21'139	-21.2%	24'621	-8.2%	24'547	-8.5%	21'078	-21.4%
Prestation brute de la viande** en fr.	27'350	24'577	24'686	-9.7%	25'936	+5.2%	25'479	-6.8%	21'664	-20.8%	25'651	+6.2%
Prestation brute des terres assolées en fr.	89	106	125	+40.5%	115	+40.3%	126	+42.1%	125	+40.4%	122	+37.6%
Paiements directs en fr.	59'810	62'791	66'525	+11.2%	68'140	+13.9%	68'629	+14.7%	81'493	+36.3%	77'209	+29.1%
Prestation brute en fr.	149'430	157'448	170'926	+14.4%	165'340	+10.6%	169'089	+13.2%	177'668	+18.9%	173'996	+16.4%
Coûts externes en fr.	110'804	116'379	125'986	+13.7%	123'936	+11.9%	124'024	+11.9%	121'683	+9.8%	123'538	+11.5%
Revenu agricole en fr.	38'626	41'069	44'940	+16.3%	41'404	+7.2%	45'064	+16.7%	55'985	+44.9%	50'458	+30.6%
Revenu des ménages en fr.	60'387	73'320	84'372	+39.7%	78'450	+29.9%	81'587	+35.1%	92'512	+53.2%	87'118	+44.3%

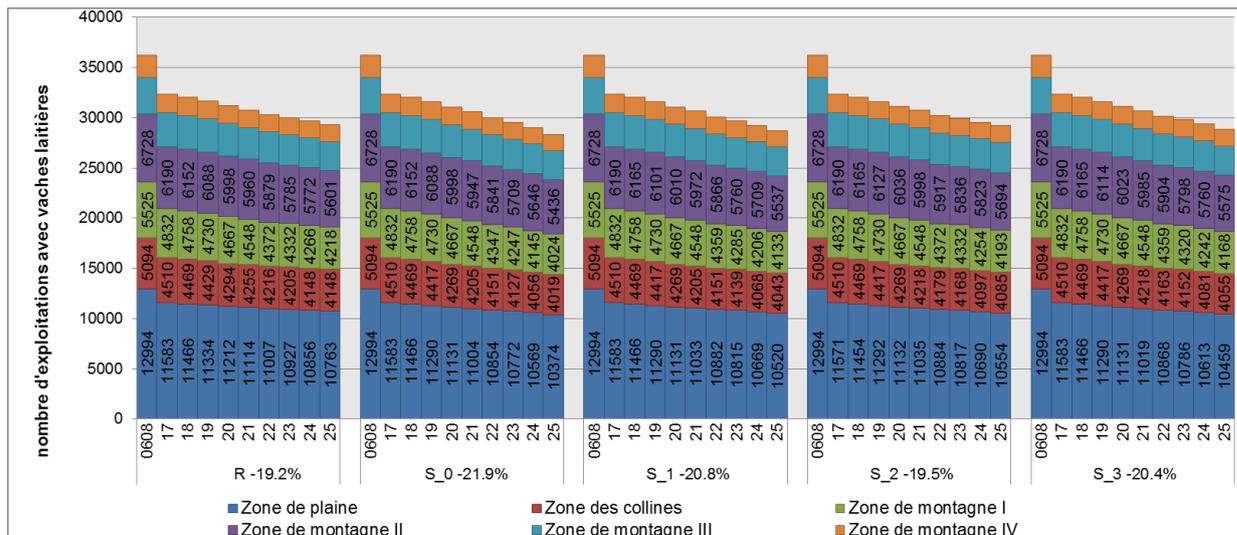
*Prestation brute de la viande en fr.: ventes de bétail de boucherie et d'œufs

3.2.8 Développement structurel

C'est, sans surprise, dans le scénario 0, que le nombre d'exploitations diminue le plus dans les zones de plaine et de collines. Un recul qui s'explique par le fait que l'économie laitière ne reçoit pas de soutien supplémentaire dans le scénario 0 (cf. graphique 13).

Le scénario 2 montre la diminution du nombre d'exploitations la plus faible. C'est ici que la contribution par hectare de surfaces herbagères déploie le plus d'effets. Le soutien direct au prix du lait, dans le scénario 1, ainsi que l'augmentation des contributions à la sécurité de l'approvisionnement, dans le scénario 3, ont un effet comparable en termes de recul du nombre des exploitations.

Graphique 13 : Nombre d'exploitations avec vaches laitières (lait commercial et non commercial)



Changement de pourcentages : 2025 par rapport à l'année de base (année de base = valeur moyenne 2006-2008)

Bibliographie

Britz W. et Witzke H.P. (2012): CAPRI model documentation 2012. Disponible sous: www.capri-model.org.

Conseil fédéral (2012): Message du 1^{er} février 2012 concernant l'évolution future de la politique agricole dans les années 2014–2017, FF 2012 1857, Berne.

Happe K. (2004): Agricultural policies and farm structures. Agent-based modelling and application to EU-policy reform. Dissertation, Institute of Agricultural Development in Central and Eastern Europe (IAMO), Halle, Allemagne.

Listorti G. et Tonini A. (2014): Analyse de l'impact sur le marché laitier du supplément pour le lait transformé en fromage. Recherche agronomique Suisse, 5 (5).

Listorti G., Tonini A., Kempen M. et Adenauer M. (2013): How to implement WTO scenarios in simulation models: linking the TRIMAG tariff aggregation tool to CAPRI. 135th EAAE Seminar: Challenges for the Global Agricultural Trade Regime After Doha. 28 - 30 août 2013, Belgrade, Serbie.

Mack G. und Mann S. (2008): Defining Elasticities for PMP Models by Estimating Marginal Cost Functions Based on FADN Data: the Case of Swiss Dairy Production. 107th EAAE Seminar 'Modelling of Agricultural and Rural Development Policies', Paper presentation, 29 janvier - 1^{er} février 2008, Séville, Espagne.

Meier B. (2005): Analyse der Repräsentativität im schweizerischen landwirtschaftlichen Buchhaltungsnetz. EPFZ, diss. n° 15868.

Möhring A., Zimmermann A., Mack G, Mann S., Ferjani A. et Gennai M.P. (2010): Modelling structural change in the agricultural sector – An Agent-based approach using FADN data from individual farms. 114th EAAE Seminar 'Structural Change in Agriculture', Paper presentation, 15 – 16 avril 2010, Berlin, Allemagne.

OFAG (2008): Système d'information sur la politique agricole SIPA 2007; non publié.

Reissig L., Ferjani A. und Zimmermann A. (2009): L'abandon de l'agriculture biologique en Suisse a tendance à augmenter. Recherche agronomique suisse, 16 (3).

Rossier R. et Wyss B. (2006): Les facteurs d'influence sur la succession dans l'agriculture. Recherche agronomique suisse, 13 (4).

Wooldridge M. (2002): Intelligent Agents: The Key Concepts. Liverpool, UK.