



Zollikofen, le 8 juillet 2014

## Ouverture sectorielle du marché avec l'UE pour tous les produits laitiers : étude de la plausibilité et des différences

*Analyse complémentaire et critique méthodologique du rapport du Conseil fédéral du 14 mai 2014,  
considérant l'étude de la HAFL du 16 juillet 2013*

Donneur d'ordre : Producteurs Suisses de Lait PSL  
Auteurs : HALLER Therese, BLÄTTLER Thomas, DURGIAI Bruno

### Résumé

À la suite d'une intervention parlementaire, l'ouverture sectorielle du marché du lait avec l'Union européenne a été l'objet d'analyses scientifiques. Le rapport du Conseil fédéral (2014) et l'étude de la HAFL (Schwarzenbach et al. 2013) fournissent deux évaluations opposées. La présente analyse complémentaire vise à comprendre pourquoi les deux études parviennent à des conclusions aussi divergentes et de déterminer ce dont il faudra finalement tenir compte pour juger d'une éventuelle ouverture de la « ligne blanche ».

Selon les estimations du Conseil fédéral, dans le cas d'une ouverture sectorielle du marché et même en l'absence de mesures d'accompagnement, la baisse de la production laitière serait modérée seulement et l'accélération du changement structurel dans l'agriculture serait faible. L'étude de la HAFL, quant à elle, met en garde contre de réelles chutes de la production et d'importantes pertes de parts de marché. Ces différences ont, en grande partie, une origine méthodologique. Le rapport du Conseil fédéral se base essentiellement sur les résultats de simulations réalisées à l'aide des modèles CAPRI et SWISSland ; il inclut des informations sur les quantités, sur les prix et sur l'évolution des structures et des revenus de l'agriculture. L'étude de la HAFL est pour sa part basée sur des analyses au niveau des exploitations et sur une enquête menée auprès d'experts de la filière. Elle ne donne pas de prévisions précises sur les quantités ou les structures à venir, mais elle met en évidence les effets concrets sur des exploitations spécialisées dans la production laitière comme sur le reste de la filière. Pour pouvoir comparer ces deux approches méthodologiques dans le cadre de la présente étude, nous avons refait les calculs pour les cinq exploitations considérées en nous basant sur les hypothèses de SWISSland.

Les résultats de ces nouveaux calculs révèlent que SWISSland fait une estimation plausible de l'évolution des indicateurs économiques. Cependant, les hypothèses sur le comportement des exploitants semblent peu réalistes. Selon SWISSland, les exploitations abandonnent la production uniquement en cas de changement de génération ou si le revenu du ménage a été négatif pendant plusieurs années. De plus, ce modèle ne prévoit pas de réaffectation ou de transformation des étables accueillant les vaches laitières, ce qui restreint les possibilités de réorientation des exploitations. Ainsi, selon SWISSland et contre tout principe économique, de nombreuses exploitations continueraient de produire du lait. Il est possible que quelques exploitations très traditionnelles (lesquelles se font de plus en plus rares) agissent de la sorte, mais il ne faut pas s'attendre à un tel comportement de la part des exploitations qui se portent plutôt bien après certains investissements, dont les revenus seraient les plus touchés par une ouverture du marché. Les exploitations spécialisées dans la production laitière et dont on peut dire aujourd'hui qu'elles sont particulièrement viables seraient par conséquent les plus susceptibles d'abandonner la production laitière. Cette dernière reculerait alors de manière beaucoup plus marquée que ce que prédit SWISSland.

L'équilibre de marché défini par le modèle CAPRI se fonde sur les élasticités de l'offre établies par SWISSland. Or, ce modèle sous-estime peut-être la baisse de la production laitière, ce qui se répercute ainsi dans CAPRI. Ce dernier reproduit le système complexe des échanges internationaux, mais sa représentation de l'économie nationale est fortement simplifiée. Il ne tient pas suffisamment compte des structures réelles du secteur laitier, en particulier pour ce qui est du grand nombre de petites fromageries artisanales et de la variété des produits laitiers. Qui plus est, ce modèle réunit tous les échelons en aval de la transformation en un seul ensemble : la « consommation ». Il n'est par conséquent pas possible de représenter le deuxième échelon de transformation (industrie du chocolat et des biscuits), ni de répartir les gains de bien-être entre le commerce de détail et les consommateurs finaux. Vraisemblablement, le commerce de détail profiterait de l'ouverture du marché de manière disproportionnée.

En ce qui concerne la filière, il faut, dans l'évaluation d'une ouverture sectorielle du marché, tenir compte de plusieurs risques dont les modèles utilisés ne font que trop peu état. De ce fait, la baisse de la production laitière ainsi que l'accélération du changement structurel dans l'agriculture et dans certaines fromageries artisanales pourraient être beaucoup plus marquées. Les fromageries artisanales seraient particulièrement touchées par la suppression du supplément pour le lait transformé en fromage et par la baisse des prix de la crème et du beurre. L'exploitation insuffisante des capacités de production de l'industrie de la poudre de lait constitue également un risque, car elle réduirait encore sa compétitivité internationale. De plus, pour le lait de consommation, le yogourt et d'autres produits laitiers frais, les pertes de parts de marché en Suisse pourraient être beaucoup plus élevées que ne le prévoient les simulations. Selon les expériences faites le libre-échange dans le domaine du fromage, il sera probablement difficile d'augmenter les exportations pour compenser ces pertes.

Il est nécessaire de considérer de manière plus différenciée les effets sur l'agriculture. De manière générale, dans tous les scénarios prévus par le rapport du Conseil fédéral, ce sont les exploitations spécialisées dans la production laitière et produisant de grandes quantités qui subiraient les pertes les plus élevées. Or, il s'agit là des exploitations qui ont su tirer parti des précédentes étapes de libéralisation, qui ont optimisé leur production et qui ont réduit leurs coûts. Leurs exploitants ont des attentes élevées en ce qui concerne la rentabilité de la branche choisie ; il est donc probable qu'en cas de forte baisse des prix, la plupart d'entre eux agisse de manière économique. Autrement dit, si le revenu du travail n'est pas approprié, ce sont ces exploitations qui abandonneront la production laitière (ou l'agriculture) pour mettre à profit leur savoir-faire entrepreneurial dans un autre domaine. L'analyse au niveau des exploitations montre qu'un paiement de 9 centimes par kilo de lait (scénario 1) ne suffirait pas à rendre la production laitière suffisamment attrayante aux yeux de tels exploitants. Par rapport à d'autres mesures d'accompagnement, le scénario 1 présente toutefois les avantages suivants : les producteurs de lait y profitent des paiements de manière proportionnelle aux pertes subies, et la transformation (les fromageries artisanales notamment) bénéficie elle aussi des mesures. Bien qu'inefficace pour l'économie nationale (perte de poids mort), cette mesure serait néanmoins plus efficace que les scénarios prévoyant un paiement lié aux surfaces.

Une contribution à la surface herbagère de 800 francs par hectare (scénario 2) entraînerait une réattribution du revenu au détriment des exploitations à haute productivité des surfaces et au profit de celles à faible productivité des surfaces. Si les exploitants se comportent de manière économique, cela entraînera un déplacement de la production vers les exploitations à faible rendement laitier par hectare de surface herbagère et vers les régions moins productives. Les mesures d'accompagnement prévues par le scénario 2 profiteraient fortement aux zones de montagne supérieures, même avec un échelonnement des montants dans la région de montagne (scénario 2b). Le revenu agricole moyen augmenterait considérablement dans la région de montagne, tandis qu'il baisserait dans la région de plaine et des collines. Si un tel déplacement est défendable d'un point de vue socio-politique, il n'est pas judicieux sur le plan agro-politique. Aujourd'hui, les exploitations de la région de montagne dépendent déjà fortement des paiements directs. L'octroi de paiements supplémentaires liés aux surfaces ne saurait être le bon moyen d'assurer à long terme la production laitière dans ces régions moins productives. Quant aux exploitants qui sont actifs dans les zones plus productives, il est peu probable qu'ils acceptent de telles pertes de revenu. Lorsque la rentabilité dépend fortement des paiements directs – lesquels sont susceptibles d'être réduits tous les quatre ans –, investir dans la production laitière comporte de trop grands risques. Il est donc plus probable que ces exploitants s'orientent vers d'autres branches agricoles encore protégées. Or, la disparition des exploitations les plus productives aurait pour conséquence un écart accru entre les coûts de la production laitière en Suisse et en Europe, au lieu d'une convergence.

Globalement, l'agriculture suisse risquerait fortement de perdre en compétitivité en cas d'ouverture sectorielle du marché du lait et des produits laitiers. Il semble en effet vraisemblable que la quantité de lait produite et transformée en Suisse diminue et que le taux d'auto-provisionnement passe au-dessous de 100 % pour le lait et les produits laitiers. Le rapport du Conseil fédéral tient trop peu compte de ces risques liés à la démarche envisagée.

**Renseignements sur l'étude :**

Therese Haller, collaboratrice scientifique ; [therese.haller@bfh.ch](mailto:therese.haller@bfh.ch), tél. direct 031 910 21 16  
Haute école spécialisée bernoise, Haute école des sciences agricoles, forestières et alimentaires HAFL  
Länggasse 85, 3052 Zollikofen