

**10^e séminaire « Landtechnik im Alpenraum »
Feldkirch A**

5 mai 2010

Manuscrit de l'exposé

La production laitière est-elle appelée à disparaître des régions de montagne ?

Suppression du contingentement laitier en Suisse : quelles leçons pour l'Autriche ?

Direction

Peter Gfeller, Président de la FPSL

Résumé

Au cours des dernières décennies, plusieurs mesures sont venues réguler l'agriculture suisse, et tout particulièrement le marché laitier. Elles ont permis d'assurer l'approvisionnement de la population en denrées alimentaires. Parallèlement, on avait aussi pour objectif de maintenir la production alimentaire dans les régions de montagne afin d'en préserver l'activité économique et de promouvoir un espace rural vivant pour le reste de la population. Toutefois, depuis la suppression du contingentement laitier au 1^{er} mai 2009, on se demande à juste titre ce qu'il adviendra de la production laitière dans les régions de montagne : changera-t-elle et, si oui, comment ?

Pour la période allant de 1992 à 2008, on constate quatre évolutions majeures dans les régions de montagne.

- Les structures de la production laitière en montagne se sont modifiées de manière significative.
- Les producteurs de lait de ces régions ont pu maintenir leur volume de production. La production laitière n'a pas été redirigée vers les régions de plaine.
- La productivité du travail dans les régions de montagne est aujourd'hui aussi élevée qu'elle l'était en 1992 dans les régions de plaine.
- Le revenu est toutefois resté constant à un niveau bas.

L'avenir de la production laitière dans les régions de montagne, qui doit s'adapter à de nouveaux changements, dépend d'une part du soutien politique aux régions économiquement désavantagées (mesures structurelles, paiements directs) et d'autre part de la relation coûts/revenus de chaque exploitation.

Introduction et problématique

La production agricole impliquant l'élevage d'animaux, de vaches laitières en particulier, est une activité traditionnelle qui convient bien aux régions montagneuses et alpines. La cohabitation de l'homme et de la nature a donné lieu dans certaines régions à des modes d'exploitation typiques et a permis de développer des habitats de valeur, autant sur le plan écologique que sur le plan socioculturel. Cependant, à plusieurs reprises dans l'histoire de l'agriculture, la

Weststrasse 10
Case postale
CH-3000 Berne 6

Tél.: 031 359 51 11
Fax: 031 359 58 51
psl@swissmilk.ch
www.swissmilk.ch

paysannerie traditionnelle des régions de montagne a vécu des ruptures éprouvantes. Ces situations ont donné lieu à des changements durables. À titre d'exemples, on citera notamment l'introduction de la production fromagère en plaine (en Suisse, autour de l'an 1800), puis un demi-siècle plus tard l'abandon des cultures céréalières au profit de la production laitière en raison de l'effondrement des prix des céréales à l'échelle internationale. La suppression du système contingentaire est aussi l'un de ces événements qui aura des répercussions à court, moyen et long termes et qui comporte un risque élevé de rupture.

Au cours des dernières décennies, plusieurs mesures sont venues réguler l'agriculture suisse, et tout particulièrement le marché laitier. Elles ont permis d'assurer l'approvisionnement de la population en denrées alimentaires. Parallèlement, on avait aussi pour objectif de maintenir la production alimentaire dans les régions de montagne afin d'en préserver l'activité économique et de promouvoir un espace rural vivant pour le reste de la population. C'est pourquoi l'État ne soutenait pas seulement l'élevage d'animaux de rente, mais aussi les cultures de céréales panifiables et fourragères et de pommes de terre dans les régions de montagne.

Toutefois, depuis la suppression du contingentement laitier au 1^{er} mai 2009, on se demande à juste titre ce qu'il adviendra de la production laitière dans les régions de montagne : changera-t-elle et, si oui, comment ? Plutôt que de se perdre en conjectures, il semble indiqué d'aborder cette problématique en rappelant les événements des vingt dernières années, et d'accompagner cette rétrospective de thèses sur les évolutions futures.

Aperçu des réformes agricoles en Suisse

Afin de pouvoir placer les événements dans leur contexte, il convient de rappeler brièvement l'évolution de la politique laitière suisse. En effet, la libéralisation s'est déroulée dans le cadre de la réforme agricole, en plusieurs phases dont voici un bref aperçu.

Grandes étapes de l'organisation du marché laitier en Suisse

Phase 1 1954	Révision complète de la loi sur l'agriculture en référence à la situation alimentaire critique pendant les années de guerre. L'objectif principal est d'améliorer l'autonomie alimentaire pour le lait, la viande, les céréales et les pommes de terre. Les protections tarifaires, les garanties de prix et d'écoulement, les aides, la recherche et la vulgarisation doivent encourager l'autosuffisance. Le montant des prix garantis aux producteurs est fixé annuellement par le Conseil fédéral (exécutif). On veut ainsi assurer aux agriculteurs un revenu comparable à celui de groupes professionnels similaires.
Années 1960	Les mesures de promotion portent leur fruit, le taux d'autoapprovisionnement monte. Début de l'offre excédentaire. Introduction des contributions à la transformation et des subventions à l'exportation.
1977	Introduction du contingentement laitier afin de stabiliser les coûts de la transformation en beurre, en poudre de lait et en fromage.
1992	Début d'une nouvelle ère pour la politique agricole. Le revenu des agriculteurs se compose désormais du produit des ventes et des paiements directs nouvellement introduits. Les prix à la production sont toujours fixés par l'État, mais ils sont en baisse. Les paiements directs sont financés par des fonds auparavant attribués au soutien du marché.
Phase 2 1999	Première étape de libéralisation suite aux accords du Cycle d'Uruguay (OMC I). Suppression des prix fixés par l'État et de la garantie d'écoulement. Désormais, les prix à la production sont déterminés par le marché, c'est-à-dire qu'ils sont négociés entre producteurs et transformateurs. Introduction d'un système facilitant le transfert des contingents (« location » et « vente »). L'érosion du soutien au marché (beurre, fromage, poudre de lait) poursuit son cours et fait pression sur les prix à la production.
2003	Le Parlement résout de supprimer le contingentement laitier au 1 ^{er} mai 2009, avec une période transitoire de trois ans à partir du 1 ^{er} mai 2006.
Phase 3 2006	Deux tiers des producteurs et environ trente organisations sortent du système contingentaire étatique. Les producteurs abandonnant le contingentement doivent s'affilier à une nouvelle organisation de marché, soit une OP (organisation de producteurs), soit une OPU (organisation producteurs-utilisateur). Ces producteurs représentent $\frac{3}{4}$ du lait produit en Suisse. Les contingents sont transformés en droits de livraison, en plus desquels, sous certaines conditions, les producteurs peuvent livrer des « quantités supplémentaires ». La période transitoire doit permettre à la branche de « s'habituer au libre-marché » et d'élaborer des règles du jeu communes. En réalité, la cohabitation de deux systèmes de marché différents (contingentement / droits de livraison) crée un régime complexe, sans compter que les producteurs sortis du contingentement s'organisent de manières très différentes (OP / OPU).

Phase 4 2009	Suppression du contingentement laitier et des aides destinées à soutenir le marché. Réglementation de droit privé au sein de l'Interprofession du lait.
En discussion	<ul style="list-style-type: none"> • Éventuel OMC II • Éventuel accord de libre-échange Suisse-UE • Éventuelle réorientation des paiements directs

Évolution de la production laitière en montagne depuis 1992

Pour plusieurs raisons, il est intéressant de considérer la période de 1992 à 2008 par tranches de quatre ans. En effet, les paiements directs ont été introduits en 1992 et les transferts de contingents en 1999. On peut donc analyser deux années (1992 et 1996) antérieures aux transferts de contingents. En 1999 est aussi intervenu un changement dans les relevés statistiques (concernant notamment les mesures des surfaces), qui rend la comparaison difficile. Il reste cependant deux années après l'introduction du transfert de contingents – 2004 et 2008 –, dont les données peuvent être aisément comparées.

Le résultat de l'analyse peut se résumer en quatre points fondamentaux :

- les structures de la production laitière en montagne se sont modifiées de manière significative ;
- les producteurs de lait de ces régions ont pu maintenir leur volume de production et la production laitière n'a pas été redirigée vers les régions de plaine ;
- la productivité du travail dans les régions de montagne est aujourd'hui aussi élevée qu'elle l'était en 1992 dans les régions de plaine ;
- le revenu est toutefois resté constant à un niveau bas.

Aperçu des changements

La surface totale exploitée pour la production laitière dans les montagnes suisses a été réduite de bien 73 000 hectares, soit 17 %, entre 1992 et 2008. Par comparaison, elle s'est réduite de 237 000 hectares, soit 21 %, dans les régions de plaine. Trois éléments expliquent ce recul : l'urbanisation, la progression des forêts résultant de la diminution des fauches-pâtures et, c'est probablement là le facteur principal, l'abandon de la production laitière au profit de l'élevage contractuel ou de la production de bovins à viande. Étonnamment, cette perte de surface n'a pas eu de conséquences sur la production laitière. Au contraire, le volume a même légèrement augmenté, à raison de 4 %, pour atteindre 1020 millions de kilos, soit tout juste un tiers de la production laitière suisse (2271 millions de kilos dans les régions de plaine). Cependant, pour la même période, le nombre de producteurs de lait a reculé de 29 % (7500 producteurs) contre 37 % dans les régions de plaine (13 000 producteurs). On constate donc que le changement structurel s'opère aussi dans les régions de montagne, bien qu'il y soit un peu plus lent (graphique 1).

Évolution structurelle des exploitations

Étonnamment, les indicateurs de l'évolution structurelle des exploitations de montagne montrent qu'en moyenne, un grand potentiel d'évolution a pu y être effectivement exploité par le passé. Ainsi, la surface moyenne des exploitations s'est agrandie de 4,3 hectares (5,0 ha en plaine), ce qui correspond à 17 % (contre 20 % en plaine). De la même manière, le nombre de vaches par exploitation a aussi augmenté, de près d'un quart, passant à 15 têtes (contre 20 en plaine). Quant à la production de lait commercialisé, elle a presque doublé, passant de 49 000 kg à 85 000 kg par exploitation. Par comparaison, elle est passée de 72 000 kg à 150 000 kg en plaine. À première vue, on ne s'attend pourtant pas à une telle amélioration de la productivité dans les régions de montagne (graphique 2).

Rentabilité de la production laitière en montagne

Toutefois, les données comptables des exploitations nous rappellent à la dure réalité (malheureusement, des données de qualité équivalente ne sont pas disponibles pour les années antérieures à l'an 2000). Entre 2000 et 2008, la charge de travail est restée constante à 1,7 unité de travail annuel (UTA) mais, malgré la forte hausse de la productivité, le revenu agricole n'a pas pu être amélioré (graphiques 3 et 4). Il est resté inchangé à environ 50 000 francs (contre 80 000 francs en plaine), ce qui correspond à 30 000 francs par UTA (45 000 francs en plaine). Pour augmenter leur productivité, les exploitations ont souvent dû consentir à d'importants investissements. Ainsi, toujours entre 2000 et 2008, les actifs au bilan ont augmenté de 21 %, atteignant 675 000 francs (925 000 francs en plaine). Cette hausse a été financée pour moitié environ par des fonds propres, l'autre moitié provenant de fonds étrangers. En effet, pour les huit années étudiées, la part des capitaux étrangers est restée constante à environ 45 %.

Évolutions futures

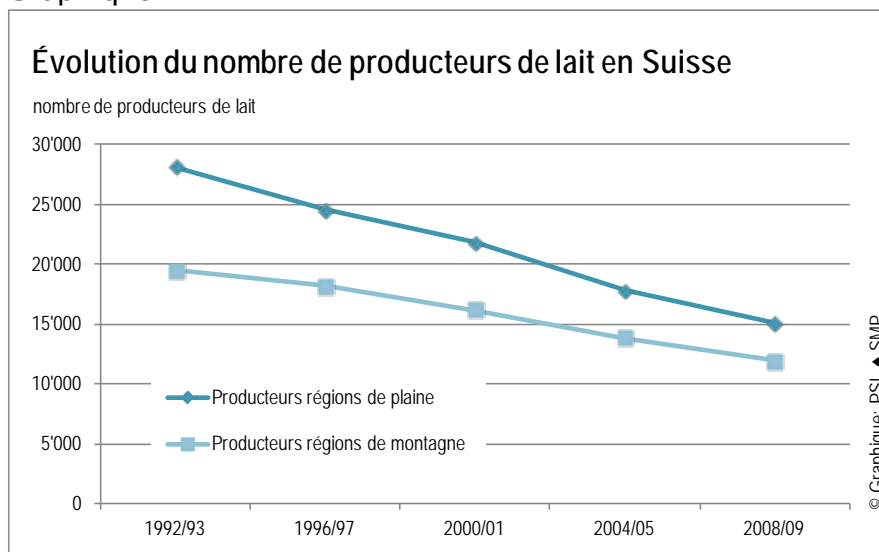
Que peut-on en déduire pour l'avenir de la production laitière en Suisse, et plus particulièrement pour les régions de montagne ? Fondamentalement, la forte pression sur les exploitations laitières devrait se maintenir. Depuis l'introduction des paiements directs, le revenu des exploitations s'est développé selon un schéma triangulaire : les paiements directs, le produit de la vente de lait et d'animaux et les coûts de production. Le système suisse de paiements directs fait actuellement l'objet de discussions. On discute notamment du montant des fonds octroyés et de leur répartition. Par ailleurs, les prix à la production pour le lait, les animaux d'élevage et le bétail de boucherie subissent aussi une forte pression. Le marché mondial n'est pas seul responsable de cette situation, qui est aussi due à la diminution des aides en Suisse et à la surproduction découlant de l'absence de régulation étatique. Restent encore les coûts de production. Plusieurs solutions peuvent permettre de produire du lait à moindres coûts. L'une serait de renoncer aux investissements, ce qui reviendrait toutefois à compromettre l'existence à long terme de l'exploitation. L'autre serait d'augmenter la productivité du travail en consentant à des investissements.

Résumé et thèses

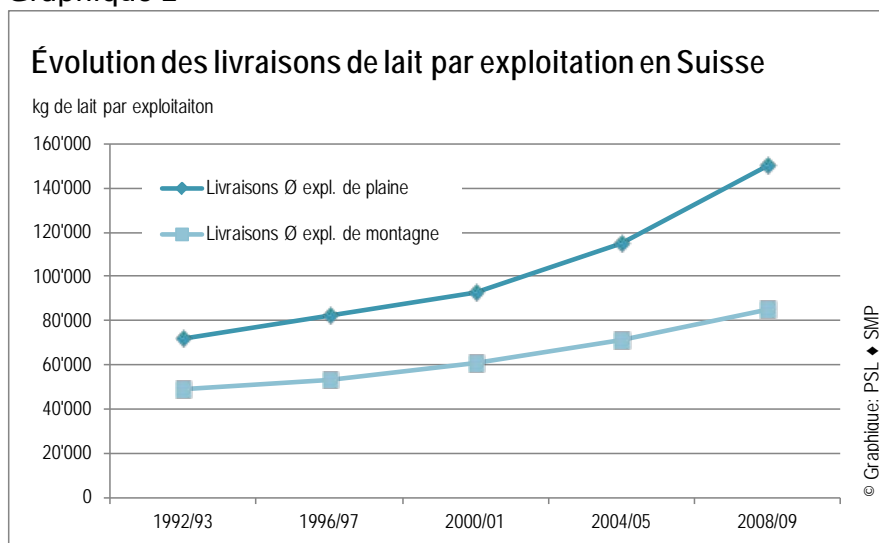
En conclusion, la suppression du contingentement laitier est seulement un paramètre parmi de nombreux autres qui influent sur les décisions des exploitations laitières. En guise de résumé et pour illustrer les perspectives d'avenir, voici quelques thèses qui constituent une bonne base de discussion.

- Évolution structurelle : à condition de trouver le capital nécessaire, la productivité du travail dans les régions de montagne pourra être une nouvelle fois doublée au cours des dix prochaines années.
- Dans les régions de montagne, on manque de relève intéressée par la production laitière. Lorsqu'un agriculteur prend sa retraite, son successeur abandonne souvent la production de lait au profit de la production de viande. De plus en plus souvent, les exploitations ne constituent qu'une source de revenus accessoire.
- L'intérêt pour la production laitière dépend du succès de l'élevage. Si les revenus de la production laitière sont insuffisants, ils peuvent être complétés par la vente de bétail d'élevage. Cependant, les agriculteurs n'ayant pas une vocation d'éleveurs ne sont généralement pas prêts à assumer les aléas de la production laitière.
- À l'heure actuelle déjà, les revenus provenant de la vente de lait ne jouent qu'un rôle subsidiaire dans la structure des revenus. Par conséquent, les exploitations de montagne sont souvent plus « résistantes aux crises » que celles de plaine.
- Là où l'on peut conquérir et développer des marchés de niche à forte valeur ajoutée, par le biais d'une transformation décentralisée et parfois en lien avec le tourisme, la production laitière locale est florissante. Cela vaut aussi pour les exploitations produisant du fromage d'alpage en été.

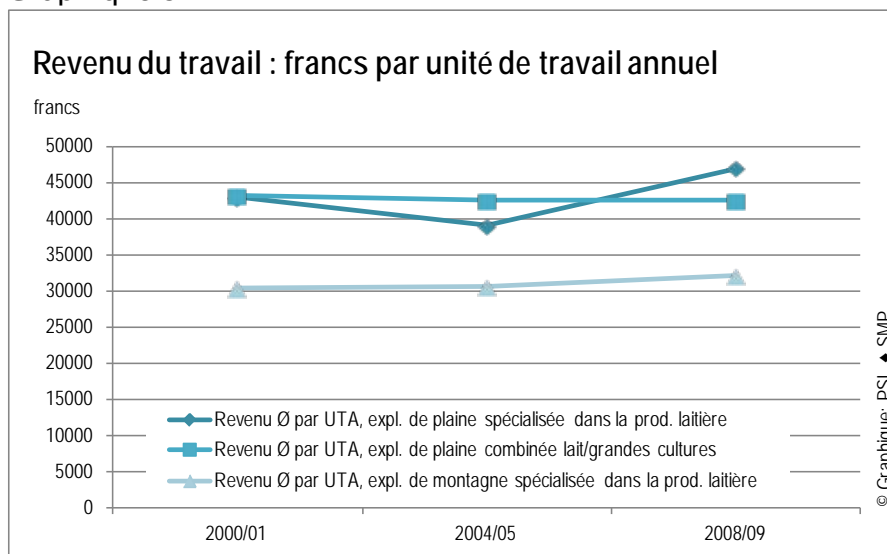
Graphique 1



Graphique 2



Graphique 3



Graphique 4

