

Promotion de la production animale basée sur les herbages dans la Politique agricole 2014–2017

Lukas Barth, Simon Lanz et Christian Hofer, Office fédéral de l'agriculture OFAG, 3003 Berne

Renseignements: Lukas Barth, e-mail: lukas.barth@blw.admin.ch, tél. +41 31 322 57 33



Les contributions à la sécurité de l'approvisionnement ont pour objectif de promouvoir une production d'animaux de rente basée sur les fourrages grossiers et d'optimiser autant que possible le potentiel naturel de production.

Introduction

Un élément clé de la prochaine étape de la réforme de la politique agricole «Politique agricole 2014–2017» est le développement du système des paiements directs (DPD). En réponse à une motion de la Commission de l'économie et des redevances du Conseil des Etats, le Conseil fédéral a adopté en mai 2009 un rapport à ce sujet (Conseil fédéral 2009). Il y définit des objectifs concrets pour les prestations d'intérêt public et indique comment il faut développer le système des paiements directs. Le Parlement a jugé le concept cohérent et porteur d'avenir

et, dans une motion consécutive, a chargé le Conseil fédéral de le concrétiser, compte tenu des multiples tâches fixées à l'art. 104 de la Constitution fédérale et des objectifs définis dans le rapport. Le message à ce sujet doit être soumis au Parlement d'ici à fin 2011.

Méthode

Au cours des débats relatifs à la concrétisation, de discussions ont notamment eu lieu sur les méthodes de promotion de la production de lait et de viande sur la base des fourrages grossiers et d'amélioration de la mobilité des surfaces. Le présent article traite d'abord la question de la production de lait et de viande basée sur des fourrages grossiers pour montrer ensuite comment augmenter la mobilité des surfaces au moyen des contributions à l'adaptation et améliorer progressivement la réalisation des objectifs.

Résultats et discussion

Maintien de la capacité de production sur les herbages

Selon la Politique agricole 2002, les contributions actuelles pour les animaux consommant des fourrages grossiers (contributions UGBFG) ont pour objectif de promouvoir et de maintenir la compétitivité de la production de lait et de viande à base de fourrages grossiers. Quant aux contributions pour la garde d'animaux dans des conditions de production difficiles (contributions GACD), elles permettent de tenir compte des coûts plus élevés imposés aux éleveurs des régions de montagne et de celles des collines. Les deux types de contributions sont versées par UGBFG.

La figure 1 présente les relations entre les instruments «contributions» dans les différentes zones. La part des contributions UGBFG et GACD dans l'ensemble des paiements directs est de 20 % pour la plaine, elle s'élève à 32 % dans la zone des collines et varie entre 40 et 50 % en montagne.

Dans le système actuel, les contributions UGBFG et GACD ont les effets suivants: jusqu'à la limite d'octroi, soit un plafond fixé de façon dégressive selon la zone et

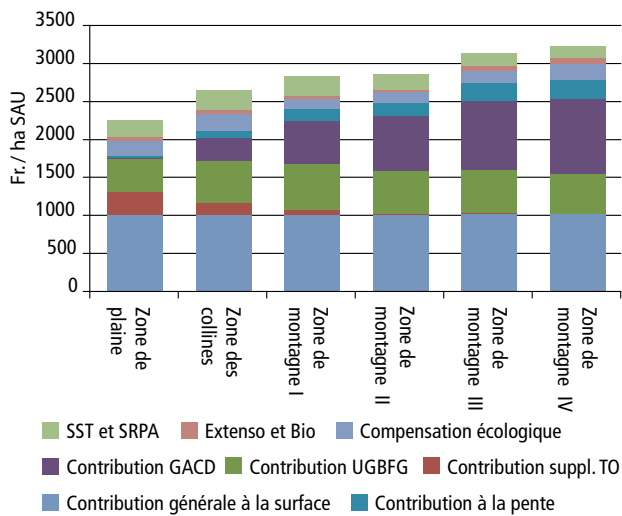


Figure 1 | Niveau de soutien selon la zone en 2009 (source: OFAG).

concernant la densité d'unités de gros bétail (UGB) par ha d'herbages (le maïs et la betterave fourragère sont imputés à raison de la moitié de la charge en bétail), les contributions sont une incitation à la production, ou à l'intensification. Cette incitation à la production est souhaitée jusqu'à un certain degré, mais elle a également des incidences négatives.

- Les paiements directs liés à la production animale incitent à augmenter le nombre d'animaux; résultat: les exploitations qui ne parviennent pas à couvrir leurs coûts par les seules recettes produisent davantage à perte. La figure 2 présente schématiquement cette situation. Les recettes de marché ne suffisent pas à couvrir les coûts totaux (somme des coûts fixes et des coûts variables). Dans ce cas, la production n'existerait pas sans les paiements directs. Comme la quantité produite de lait et de viande et le nombre d'animaux sont liés, les paiements directs versés pour les animaux augmentent avec la quantité. Ils rendent la production rentable et une quantité x_t est produite. Un part considérable des paiements directs est nécessaire pour payer les coûts non couverts par les recettes (V_t) et un bénéfice est réalisé (G_t). Si la même somme de paiements directs est versée pour les surfaces, la courbe des recettes se déplace parallèlement aux recettes de marché, pour autant que la surface reste constante. L'optimum de la production se déplace donc de x_f à x_t . Par rapport aux paiements directs liés à la production animale, la part des paiements directs que les agriculteurs conservent comme bénéfice (G_t) augmente en fonction de l'angle α entre les deux courbes de recettes. Comparé aux paiements directs liés à la surface, ceux liés aux animaux doivent donc

Résumé Le système développé des paiements directs prévoit un nouvel instrument: des contributions à la sécurité de l'approvisionnement. Visant à une utilisation optimale du potentiel naturel de production, elles doivent contribuer au maintien de la capacité de production de l'agriculture suisse. Leur octroi en fonction des herbages est subordonné à une densité minimale d'unités de gros bétail consommant des fourrages grossiers par hectare (UGB). Ce nouvel instrument de paiements directs permet de réduire, voire d'éliminer, les effets négatifs des contributions actuelles pour animaux, d'augmenter la mobilité des surfaces par rapport à la situation actuelle et de garantir la sécurité de planification financière aux exploitations concernées.

être jugés plutôt négativement quant à leur effet sur le revenu ou l'efficacité économique du transfert. On ne doit pas non plus s'attendre à une réduction considérable de la production. Avec le progrès technique, la courbe des coûts se déplace constamment à droite dans le temps, de sorte que la production augmente si les prix sont stables. Le remplacement des contributions liées aux animaux par des paiements à la surface permet de réduire cette incitation latente à l'intensification.

- Un autre résultat négatif de l'intensification causée par les contributions liées aux animaux concerne la rétroaction avec les marchés. Les simulations montrent que le prix du lait et de la viande bovine pourrait être

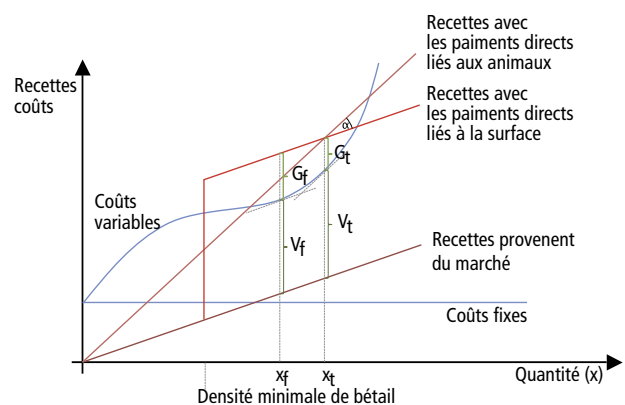


Figure 2 | Représentation microéconomique de l'effet respectif des contributions liées aux animaux et à la surface sur l'optimum de la production.

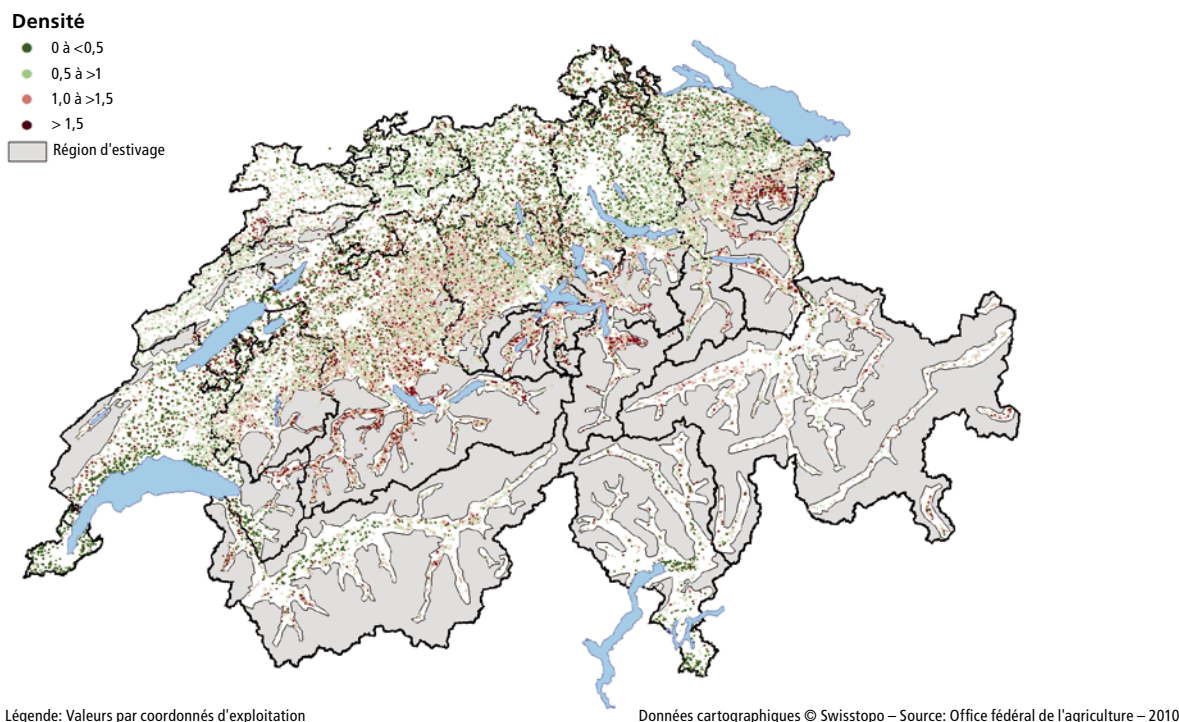


Figure 3 | Répartition géographique de la densité (facteur se rapportant à la limite d'octroi de la zone donnée), en 2009.

d'environ 2 à 5 % plus élevé sans contributions UGBFG et GACD que dans un scénario de référence avec les contributions liées aux animaux. Autrement dit, sur le total de 850 millions de francs, un montant de l'ordre de 100 à 200 millions de francs est drainé vers les secteurs situés en aval en raison des prix plus bas.

- Les paiements directs liés aux animaux, notamment les contributions GACD, incitent fortement à l'intensification, en particulier en montagne, en raison de la progression des montants versés selon les zones. Cela conduit à des atteintes à l'environnement: par exemple, les émissions d'ammoniac qui en résultent entraînent l'eutrophisation d'écosystèmes sensibles (prairies et pâturages secs, hauts-marais) dans les zones concernées. La figure 3 présente la densité du bétail par exploitation, exprimée comme facteur se rapportant à la limite d'octroi dans la zone donnée; les exploitations sans herbages ne sont pas prises en considération.
- Le couplage direct des contributions avec le nombre d'animaux gardés est incompatible avec les critères de la Boîte verte de l'OMC. Dans l'annexe 2, paragraphes 6 et 13 de l'Accord agricole de l'OMC, il est explicitement affirmé que les paiements ne peuvent pas être attribués à la Boîte verte s'ils sont établis sur la base du volume de production ou des têtes de bétail (OMC 2003).
- La raison de cette réglementation de l'OMC est que les mesures de soutien doivent être découplées pour

qu'elles n'aient pas l'effet de distorsion du marché. Ce principe est notamment important parce que c'est le marché qui doit en principe déterminer les quantités produites de biens privés.

La modification proposée d'ordre conceptuel permet de réduire, ces effets indésirables. Un soutien à la surface herbagère, subordonné à une densité minimale de bétail, doit remplacer les incitations liées aux animaux, qui existent actuellement jusqu'à la limite d'octroi. Il est prévu de fixer la densité actuelle échelonnée par zones et équivalant à la moitié de la limite d'octroi actuelle, qui à son tour repose sur la valeur indicative selon les dispositions d'exécution relatives à la loi sur la protection des eaux. La figure 4 présente le mode d'action des contributions.

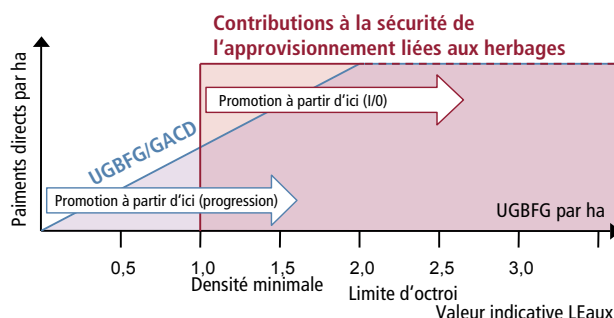


Figure 4 | Promotion de la production animale à base de fourrages grossiers: situation actuelle et nouveau système, exemple de la plaine.

Dans le cadre du développement des paiements directs, les contributions liées aux animaux sont transformées en contributions à la sécurité de l'approvisionnement. Une contribution de base versée par hectare indépendamment de la zone a pour objectif d'assurer le maintien de la capacité de production (capital et savoir-faire) dans la zone de plaine. La composante liée aux conditions difficiles vise, quant à elle, à compenser les désavantages climatiques et topographiques de la production basée sur les herbages, permettant ainsi d'utiliser de manière si possible optimale le potentiel naturel de production.

Les contributions à la sécurité de l'approvisionnement n'ont pas pour objectif d'orienter le schéma de production dans la direction d'une composition optimale du point de vue de la physiologie alimentaire. Le schéma de production doit en principe s'adapter en temps normal aux besoins du marché, de sorte que les exploitations puissent générer une valeur ajoutée aussi élevée que possible. Les contributions à la sécurité de l'approvisionnement ne doivent représenter une intervention de pilotage que dans la mesure où elles permettent de maintenir la capacité de production et donc, d'adapter la production aux besoins alimentaires en cas de difficultés d'approvisionnement, c'est-à-dire de l'augmenter. A l'appui de ce principe, l'octroi des contributions est placé plus haut (I/O, à la place de la progression à partir de 0 UGB, cf. fig. 4). Autre effet secondaire positif: les exploitations professionnelles sont mieux prises en compte que les exploitations de loisirs. La densité minimale des animaux requise permet d'assurer que les moyens financiers pour les exploitations engagées dans la garde d'animaux soient dans l'ensemble maintenus.

Le concept concrétisé de développement du système des paiements directs prévoit d'autres contributions visant à promouvoir une production de lait et de viande à base de fourrages grossiers:

- Les contributions au paysage cultivé visent au maintien d'un paysage ouvert par l'exploitation de l'ensemble des surfaces utilisées à des fins agricoles ou alpestres. Dans les régions d'estivage, il est prévu de verser les paiements directs par pâquier normal, comme jusqu'à présent. Vu que l'incitation pour les exploitations à l'année disparaît avec la réallocation des fonds des contributions UGBFG et GACD aux contributions à la sécurité de l'approvisionnement, en raison de la suppression du supplément d'estivage, il est prévu d'augmenter les fonds affectés aux contributions d'estivage. L'exploitation d'estivage peut ainsi réduire l'indemnité d'estivage, c'est-à-dire le prix qu'une exploitation de plaine doit payer pour mettre ses

animaux à l'alpage, ce qui maintient dans l'ensemble l'effet d'incitation pour les exploitations à l'année.

- Les nouvelles contributions au système de production ont pour objectif d'encourager des formes de production particulièrement en accord avec la nature et respectueuses de l'environnement et des animaux. Il est également prévu de continuer à promouvoir les herbages dans le cadre de la production biologique, ainsi que de maintenir les programmes éthologiques SST et SRPA. Il est en outre prévu d'introduire, à titre de nouvel élément, un programme pour une production de lait et de viande sur la base des herbages, afin de freiner ou d'inverser la tendance à l'augmentation de la part d'aliments concentrés dans la production d'animaux de rente herbivores. Cet avantage comparatif de la production suisse représente un appui des efforts déployés dans le cadre de la stratégie qualité et peut contribuer à augmenter la valeur ajoutée (Wyss 2008).

Facteurs influant sur une forte mobilité des surfaces

Vu le lien renforcé des paiements directs à la surface, certains milieux mettent en garde contre une diminution de la mobilité des surfaces suite au DPD. Selon Mann (2008), la mobilité des surfaces dépend du montant total du soutien, qui est pour l'essentiel déterminé par trois facteurs: la protection douanière, le soutien du marché et les paiements directs. La question est de savoir dans quelle mesure un agriculteur a intérêt à exploiter une certaine surface. La figure 5 présente le montant total du soutien selon la zone. Les données concernant le soutien lié à la production (protection douanière et suppléments dans le domaine laitier) sont fournies par l'OCDE. >

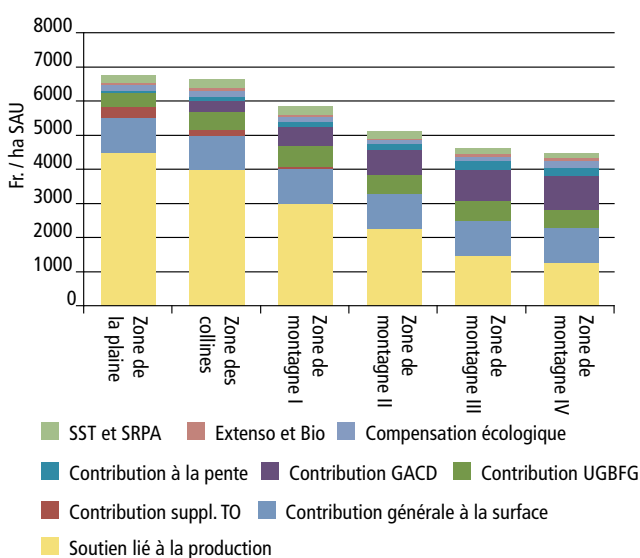


Figure 5 | Montant total du soutien selon la zone en 2009 (sources: OCDE, ART, OFAG).

Ce soutien s'est élevé en 2009 à 3,6 milliards de francs. Les prestations fournies sur le marché par l'agriculture aux prix du marché mondial ne sont pas incluses dans ce montant. Le soutien lié à la production a été réparti entre les différentes zones en fonction de la prestation brute provenant de la production agricole.

Du point de vue économique, les critères d'octroi auxquels est subordonné le soutien public jouent un rôle secondaire pour l'amélioration de la mobilité des surfaces; cette question ne revêt éventuellement qu'une importance psychologique. Une amélioration notable n'est possible que si l'on découple entièrement une partie des paiements directs des critères liés à la prestation, tels que la surface ou le nombre d'animaux. Dans le concept DPD, il est proposé à cette fin de séparer clairement les paiements directs ciblés, visant à promouvoir les prestations d'intérêt public fournies par l'agriculture, des paiements directs destinés à assurer un développement acceptable sur le plan social, dits «contributions à l'adaptation». Celles-ci sont calculées sur la base de la différence entre les paiements directs octroyés avant et après la réforme de l'agriculture; en vue d'une augmentation perceptible de la mobilité des surfaces, il est envisagé de réallouer une part considérable du soutien actuel aux contributions à l'adaptation.

Effets des contributions à l'adaptation et critères pour la répartition des fonds

Les contributions à l'adaptation permettent d'atténuer l'impact du changement de système du point de vue des exploitations. Versées à titre personnel, et donc entièrement découplées, ces contributions permettent d'améliorer notablement l'efficacité économique du transfert. Du point de vue sectoriel, une contribution à l'adaptation est nécessaire pour garantir la faisabilité instrumentale du changement de système.

Le soutien total à l'agriculture suisse (ESP selon OCDE) a diminué d'environ 2 milliards de francs depuis le début des années nonante (Lanz *et al.* 2010). Le recul du revenu sectoriel qui en a résulté s'est ralenti ces dernières années; depuis 2000, il est nettement inférieur à 2,5 % par an, taux considéré comme socialement supportable. La diminution du nombre des exploitations a ralenti au même rythme. De 2007 à 2009, elle a été de 1,4 % par an. Selon le document de discussion sur la Politique agricole 2014–2017 (DFE 2010), le Conseil fédéral part du principe que les enveloppes financières agricoles augmenteront de 0,1 % par an durant la période 2014 à 2017, sous réserve de l'évaluation de la situation budgétaire qui aura lieu au printemps 2011 en vue du plan financier de la législature. Si aucune ouverture ne se produit de 2014 à 2017 sur le plan de la politique éco-

nomique extérieure, dans le cadre du Cycle de Doha de l'OMC ou d'un accord avec l'UE concernant l'agriculture, la sécurité des denrées alimentaires, la sécurité des produits et la santé publique (ALEA/ASP), la pression sur l'évolution structurelle continuera de faiblir.

Le Conseil fédéral estime donc, puisque le développement du système des paiements directs permet à l'agriculture de fournir de manière efficace ses prestations d'intérêt public, qu'il convient d'améliorer substantiellement ces prestations (output) avec des moyens financiers constants (input). Afin d'atteindre cet objectif, les fonds affectés aux contributions à l'adaptation seront réalloués progressivement aux instruments liés à la prestation.

Conclusions

Le développement du système des paiements directs dans le cadre de la Politique agricole 2014–2017 vise à promouvoir la production animale basée sur les herbages par des instruments adéquats. La transformation des contributions actuelles, liées aux animaux et subordonnées à une limite d'octroi, en contributions à la sécurité de l'approvisionnement, subordonnées à une densité minimale d'animaux, et le découplage intégral d'une partie essentielle des paiements directs des critères d'octroi liés à des prestations entraînent de nettes améliorations dans toutes les dimensions de la durabilité:

- La rétroaction négative avec les marchés, due à l'intensification résultant des contributions liées aux animaux, peut être réduite. Le drainage des paiements directs dans les secteurs situés en aval diminue encore et l'argent demeure entre les mains des agriculteurs.
- Une intensité d'exploitation adaptée au site, permettant d'utiliser de manière optimale le potentiel de production naturel disponible sur place, peut réduire l'eutrophisation des écosystèmes sensibles dans les Préalpes.
- La décision entrepreneuriale des agriculteurs portant sur les animaux à garder sur les herbages et sur l'intensité d'exploitation gagne en importance. L'orientation vers la demande du marché n'est plus compromise par les contributions différenciées liées aux animaux.
- Au niveau de l'exploitation, un meilleur rapport coût-rendement des paiements directs liés aux surfaces permet d'augmenter le bénéfice tiré de la production animale avec un nombre réduit d'animaux.
- D'autres instruments des paiements directs visent à promouvoir de manière ciblée notamment le maintien d'un paysage ouvert dans la région d'estivage, le

bien-être des animaux et d'autres modes de production animale particulièrement respectueux de l'environnement.

- L'introduction de contributions à l'adaptation entièrement découplées assure un développement socialement supportable, augmente l'efficacité économique du transfert et contribue à une meilleure mobilité des surfaces.

Riassunto

Incentivazione della produzione animale basata sugli erbai attraverso la Politica agricola 2014–2017

Il sistema dei pagamenti diretti elaborato prevede un nuovo strumento: dei contributi per la sicurezza dell'approvvigionamento, finalizzati a ottimizzare l'utilizzo del potenziale naturale di produzione. Questi contributi devono aiutare a mantenere la capacità produttiva dell'agricoltura svizzera. Quale presupposto per lo stanziamento dei contributi per la sicurezza dell'approvvigionamento per gli erbai viene fissata una densità minima di animali (UBGFG) per ettaro. Gli effetti negativi degli attuali contributi per animali possono essere ridotti o addirittura eliminati grazie al nuovo strumento dei pagamenti diretti. Sulla base di questo concetto si può accrescere la mobilità delle superfici e garantire la sicurezza della pianificazione finanziaria per le aziende interessate.

Bibliographie

- Conseil fédéral, 1996. Message concernant la réforme de la politique agricole: Deuxième étape (Politique agricole 2002). Feuille fédérale 1996 Volume IV, 1–481.
- Conseil fédéral, 2009. Développement du système des paiements directs, Berne.
- Département fédéral de l'économie DFE, 2010. Grandes lignes de la Politique agricole 2014–2017, documentation de presse, Berne.

Suite de la procédure

Le Conseil fédéral a chargé le Département fédéral de l'économie DFE de mettre en œuvre les interventions parlementaires et les enveloppes financières agricoles dans les délais prévus à cet effet et de soumettre au Parlement un message concernant la Politique agricole 2014–2017 avant la fin de 2011. La consultation sur ce sujet est prévue durant le deuxième trimestre 2011. ■

Summary

Promotion of Grassland-Based Cattle Farming through the 2014–2017 Swiss Agricultural Policy

The development of the direct payment system will include new contributions for ensuring the food supply. These contributions aim at achieving optimal use of natural production potential and shall thereby help to maintain the full production capacity of agriculture in Switzerland. Precondition for the payment of subsidies for ensuring the food supply on grassland will depend on a minimum stock density of roughage-consuming animals per hectare. Negative effects of the current contributions for roughage-consuming animals will be reduced or totally eliminated throughout the new system of direct payments. The new concept will also ensure increased land mobility and make it easier for the farmers concerned to predict their future income.

Key words: direct payments, roughage-consuming animals.

- Lanz S., Barth L., Hofer Ch. & Vogel S., 2010. Développement du système des paiements directs. *Recherche Agronomique Suisse* 1 (1), 10–17.
- Mann S., 2008. Was hat es auf sich mit der Flächenmobilität? *Agrarforschung* 15 (9), 464–469.
- OMC, 2003. Série 3 des accords de l'OMC: Agriculture. Publications de l'OMC, Genève
- Wyss U., 2008. Der besondere Wert graslandbasierter Milch. *Agrarforschung* 15 (1), 50–51.