

Quelles sont les conséquences de la réallocation des paiements directs liés aux animaux?

Stefan Mann¹, Albert Zimmermann¹, Anke Möhring¹, Ali Ferjani¹, Gabriele Mack¹ et Simon Lanz²

¹Station de recherche Agroscope Reckenholz-Tänikon ART, 8046 Zurich

²Office fédéral de l'agriculture OFAG, 3003 Berne

Renseignements: Stefan Mann, e-mail: stefan.mann@art.admin.ch, tél. +41 52 368 32 38



L'avenir des contributions UGBFG est controversé. (Photo: OFAG)

Introduction

Pour et contre les contributions pour animaux

Tandis que les milieux environnementaux et économiques demandent la suppression des contributions liées aux animaux, les organisations paysannes, elles, se montrent critiques par rapport à la réallocation prévue de ces contributions. L'Union suisse des paysans (USP 2011) écrit par exemple: «La suppression des contributions UGBFG¹ et GACD² conduirait à une réduction du professionnalisme dans le domaine de la production laitière et de la production de viande bovine puis à une

perte de l'attractivité économique de ces branches de production dans toutes les régions. Elle provoquerait finalement un affaiblissement de la compétitivité de ces secteurs pour lesquels la Suisse dispose d'avantages comparatifs. Dans une perspective d'ouverture toujours plus grande des marchés, l'USP requiert le maintien de ces contributions.»

¹UGBFG: unité de gros bétail consommant des fourrages grossiers.

²GACD: garde d'animaux dans des conditions de production difficiles.

Tableau 1 | Hypothèses utilisées pour les modèles de développement des paiements directs jusqu'en 2020

		Base		Scéna- rio A 2020	Scéna- rio B 2020
		2005/07	2013		
Paiements directs généraux					
Contribution à la surface	Fr./ha	1164	1020	0	0
Contribution UGBFG Vaches laitières	Fr./UGB	67	450	0	450
Contribution UGBFG Bovins	Fr./UGB	900	690	0	690
Contribution GACD Zone de collines	Fr./UGB	260	300	0	300
Contribution GACD Zone de montagne 4	Fr./UGB	1190	1230	0	1230
Contribution à la culture des oléagineux	Fr./ha	1500	1000	800	800
Contributions au paysage cultivé					
Contribution selon la zone Zone de collines	Fr./ha	0	0	100	100
Contribution selon la zone Zone de montagne 4	Fr./ha	0	0	410	410
Contribution pour terrain en pente	Fr./ha	370	410	410	410
Contribution d'estivage Vaches	Fr./ parcelle	300	320	400	400
Contribution d'alpage exploitations de base	Fr./ parcelle	0	0	370	0
Contributions à la sécurité de l'approvisionnement					
Contribution de base Grandes cultures et herbages	Fr./ha	0	0	900	0
Contribution de base Prairies ext./peu int.	Fr./ha	0	0	450	0
Contribution difficulté d'exploitation Zone de collines	Fr./ha	0	0	240	0
Contribution difficulté d'exploitation Zone de montagne 4	Fr./ha	0	0	360	0
Contribution grandes cultures	Fr./ha	0	0	300	1200
Contributions au système de production					
Contribution Bio Herbages	Fr./ha	200	200	200	200
Contribution Bio Grandes cultures	Fr./ha	800	950	1200	1200
Céréales Extenso	Fr./ha	400	400	400	400
Contribution SST Bovins	Fr./UGB	90	90	90	90
Contribution SRPA Bovins	Fr./UGB	180	180	200	200
Contributions à la biodiversité					
Prairies extensives Zone de grandes cultures	Fr./ha	1500	1500	1700	1500
Prairies extensives Zone de montagne 4	Fr./ha	450	450	650	450
Prairies peu intensives	Fr./ha	650	300	500	300
Développement des prix^{1,2}					
Lait	%	100%	88%	87%	-1,2%
Viande bovine	%	100%	96%	100%	-4,1%
Viande porcine	%	100%	95%	105%	-1,7%
Blé	%	100%	97%	96%	+0,7%
Pommes de terre	%	100%	99%	97%	+1,3%
Evolution moyenne du prix des produits	%	100%	95%	98%	-1,1%
Sources énergétiques	%	100%	121%	139%	0,0%
Aliments pour animaux	%	100%	88%	88%	0,0%
Investissements dans les bâtiments	%	100%	110%	119%	0,0%
Evolution moyenne des prix	%	100%	104%	112%	0,0%

¹Prix estimés à l'aide des modèles. ²Ecart en % par rapport au scénario A.

Résumé

La réorientation du système des paiements directs, en lien avec les objectifs de la politique agricole, est un aspect du processus de réforme en cours dont le bien-fondé suscite un large consensus politique. Cependant, les contributions actuelles liées aux animaux doivent essentiellement être réallouées aux contributions à la sécurité de l'approvisionnement, comme le propose le message sur la politique agricole 2014–2017 (PA 14–17, Conseil fédéral 2012). Ces contributions seront versées en fonction de la surface. La réallocation des contributions liées aux animaux est particulièrement un sujet de controverse. Les simulations avec SILAS et SWISSland montrent qu'une telle réallocation protégerait non seulement les ressources naturelles, mais permettrait également d'accroître le revenu agricole moyen de 4 %.

Position du Conseil fédéral

En prévoyant de réallouer les contributions liées aux animaux à la sécurité de l'approvisionnement, le Conseil fédéral a pour but, selon son message sur la PA 14–17, de continuer à promouvoir l'exploitation des herbages par la détention d'animaux consommant des fourrages grossiers en y consacrant autant de moyens financiers qu'auparavant, sans pour autant inciter à l'intensification. Le Conseil fédéral suppose que la réallocation des contributions liées aux animaux permettra d'éviter la baisse des prix des produits animaux et les distorsions indésirables du marché. Par conséquent, les contributions pour animaux n'inciteront plus les agriculteurs à intensifier leur production animale malgré un rapport coûts-recettes défavorable. Dans l'ensemble, selon le Conseil fédéral, cette adaptation devrait permettre au revenu agricole d'être plus élevé sans les contributions liées aux animaux qu'avec. Deuxièmement, la réallocation des contributions liées aux animaux permettra une réduction des effets négatifs sur l'environnement liés à une production animale inadaptée au site ou à des importations excessives d'aliments pour animaux (p. ex. émissions d'ammoniac ou eutrophisation des écosystèmes sensibles). Tandis que Zimmermann *et al.* (2012) ont pronostiqué que le nouveau système conduirait à des revenus supérieurs dans l'agriculture et dans les exploitations, on ne sait pas si une adaptation du sys- ➤

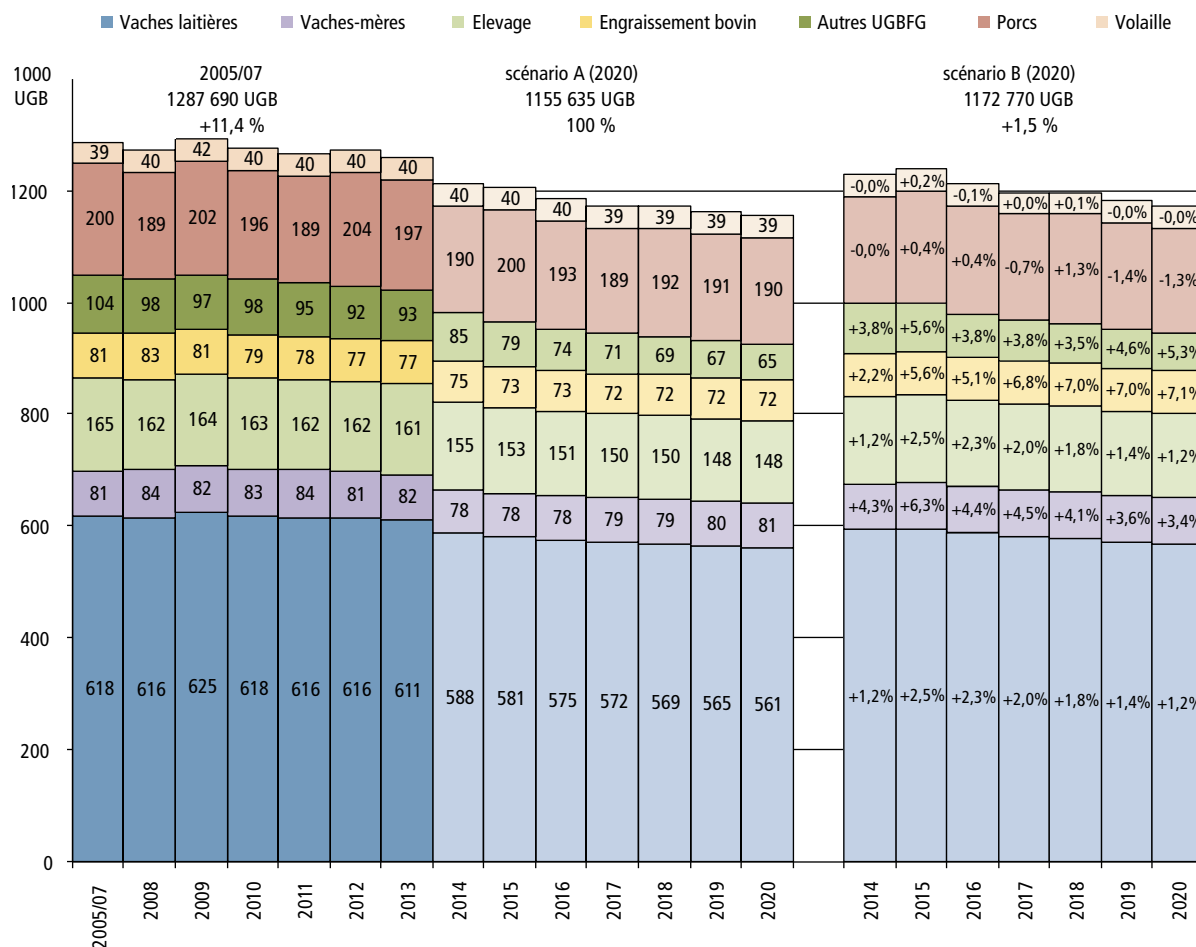


Figure 1 | Résultats du modèle SILAS: évolution des effectifs animaux jusqu'en 2020 (colonnes en 1000 UGB; pourcentages: par rapport au scénario A)

tème dans le cadre prévu avec maintien des contributions UGBFG ne se traduirait pas par des résultats encore meilleurs. C'est pourquoi les travaux relatés dans le présent article ont visé à vérifier les effets positifs que le Conseil fédéral attend du remplacement des contributions liées aux animaux par les contributions à la sécurité de l'approvisionnement. Des simulations ciblées ont été utilisées à ces fins. Le modèle et les scénarios sont décrits dans le chapitre suivant. Ils seront suivis par une présentation des principaux résultats des modèles, qui feront ensuite l'objet d'une interprétation.

Méthode

Modèles utilisés

Pour pouvoir comparer les résultats avec les travaux réalisés jusqu'ici (Zimmermann *et al.* 2012), les simulations de la réforme des paiements directs ont été menées à la fois avec le modèle éprouvé SILAS en combinaison avec le modèle de marché et le nouveau modèle multi-agent SWISSland. SILAS est un modèle d'optimisation dyna-

mique pour le secteur agricole suisse. Il part du concept d'exploitation régionale. Il est utilisé depuis plus de 15 ans pour les évaluations *ex ante*. Pour une description plus détaillée, se référer à Mack et Flury (2006). Pour pouvoir tenir compte de l'impact que peut avoir la modification des quantités offertes sur les prix, un modèle de marché a été développé (Ferjani 2008). Celui-ci calcule le prix des produits à l'échelle des producteurs et des consommateurs en tenant compte de l'élasticité de l'offre et de la demande, ainsi que des prix sur le marché mondial et des instruments du commerce extérieur. Le modèle multi-agent SWISSland a été développé récemment. En plus des conclusions sur le secteur agricole, ce modèle permet aussi de se prononcer sur le revenu des exploitations et le changement structurel (Möhring *et al.* 2011).

Scénarios

Afin d'identifier les conséquences de la réallocation des paiements directs liés aux animaux, deux scénarios différents (A et B) ont été étudiés avec chacun des deux

Tableau 2 | Résultats des exploitations pour l'année 2020 pour des paramètres sélectionnés

Scénario	Toutes les exploitations		Exploitations de vaches laitières		Exploitations de vaches-mères	
	A	B	A	B	A	B
	Valeurs absolues	Ecart en % par rapport à A	Valeurs absolues	Ecart en % par rapport à A	Valeurs absolues	Ecart en % par rapport à A
Charge en UGBFG par exploitation (UGBFG/ha SAU)						
Région de plaine	0,84	+1%	1,44	+1%	1,39	+2%
Région de collines	1,12	+6%	1,28	+6%	1,00	+10%
Région de montagne	0,96	+8%	1,00	+7%	0,80	+13%
Prairies extensives et peu intensives (ha/exploitation)						
Région de plaine	1,64	-8%	1,35	-11%	1,71	-3%
Région de collines	2,19	-12%	1,83	-20%	3,35	-9%
Région de montagne	3,76	-6%	3,26	-7%	4,77	-10%
Coûts réels (Fr./exploitation)						
Région de plaine	243 780	-0%	174 679	-3%	137 263	+1%
Région de collines	172 131	-0%	146 255	+0%	127 922	-0%
Région de montagne	135 164	+1%	130 663	+1%	125 006	+1%
Produit du marché+PD (Fr./exploitation)						
Région de plaine	324 548	-1%	250 446	-4%	164 672	-0%
Région de collines	236 399	-1%	211 722	-2%	150 885	-2%
Région de montagne	194 097	-1%	189 294	-0%	182 311	-2%
Revenu agricole (Fr./exploitation)						
Région de plaine	80 768	-3%	75 766	-6%	27 409	-8%
Région de collines	64 269	-5%	65 467	-5%	22 963	-8%
Région de montagne	58 934	-5%	58 631	-4%	57 306	-10%
Revenu du travail (Fr./exploitation)						
Région de plaine	48 538	-4%	43 542	-7%	14 700	-16%
Région de collines	35 846	-7%	37 736	-7%	20 839	-13%
Région de montagne	30 580	-7%	31 829	-7%	33 639	-13%
Abandon d'exploitation (% d'exploitations par an)						
Toutes les régions	1,37%	+1%	1,71%	+14%	1,72%	-6%

modèles (tabl. 1). Le scénario A correspond à la proposition soumise par le Conseil fédéral (2011) au Parlement, et au scénario étudié par Zimmermann *et al.* (2012). Le scénario B représente une situation dans laquelle les contributions actuelles liées aux animaux sont maintenues sans changement. Il suppose par conséquent qu'il n'y a pas de contribution à la sécurité de l'approvisionnement ni de contribution aux conditions de production difficiles, mais une contribution plus élevée à la culture arable. Le montant consacré au soutien des terres assolées ouvertes, soit CHF 1200.–/ha, correspond donc à la somme proposée par le Conseil fédéral (CHF 900.–/ha contribution de base plus CHF 300.–/ha contribution à la culture). Les contributions pour les prairies extensives et peu intensives sont également maintenues au niveau

actuel car la suppression des contributions liées aux animaux était une raison pour l'augmentation de ces contributions dans le scénario A. Les deux scénarios sont calculés jusqu'en 2020. Les répercussions sont ensuite analysées sur les principaux paramètres de la politique agricole dans les domaines de la production, de l'écologie et du revenu.

Résultats

Moins d'incitation à l'intensification

Dans les deux scénarios, les effectifs des animaux ont reculé jusqu'à 2020 suite à une augmentation de la productivité (fig. 1), sachant que le recul est moins marqué dans le scénario B que dans le scénario A. Le nombre

Tableau 3 | Résultats du secteur agricole pour l'année 2020 pour des paramètres sélectionnés

Scénario	A Valeurs absolues	B Ecart en % par rapport à A
Charge en UGB (1000 UGB)	1155	+1,5%
Région de plaine	559	-0,7%
Région de collines	343	+3,1%
Région de montagne	254	+4,2%
Terres ouvertes sans surface fourragère (1000 ha)	241	+0,1%
Région de plaine	206	+0,5%
Région de collines	33	-2,1%
Région de montagne	1.5	+2,3%
Production laitière (1000 t)	3625	+0,8%
Région de plaine	1814	-0,6%
Région de collines	1134	+2,2%
Région de montagne	677	+2,0%
Production de viande bovine (1000 t)	131	+3,3%
Région de plaine	66	+2,1%
Région de collines	36	+4,7%
Région de montagne	30	+4,4%
Production d'énergie alimentaire (TJ)	23 892	+0,3%
Lait, produits laitiers	8141	+0,8%
Viande	3893	-0,0%
Céréales	4705	+0,3%
Sucre	3684	+0,0%
Graisses et huiles végétales	1061	-0,3%
Pommes de terre	808	+0,9%
Autres produits	1601	+0,0%
Consommation de concentrés (1000 t)	1511	+0,2%
Importation de concentrés	750	+0,7%
Surfaces de compensation écologique (1000 ha)	121	-9,6%
Région de plaine	45	-5,8%
Région de collines	26	-10,2%
Région de montagne	50	-12,7%
Prairies peu intensives	37	-5,1%
Prairies extensives	66	-11,2%
Haies	7	-35,3%
Surfaces à litière, jachères	12	+0,2%
Valeur de la production (millions de CHF)*	7358	-0,5%
Région de plaine	4847	-0,8%
Région de collines	1622	+0,0%
Région de montagne	889	+0,3%
Coûts réels (millions de Fr.)	9944	+0,5%
Région de plaine	5527	+0,4%
Région de collines	2520	+2,0%
Région de montagne	1897	-1,2%
Revenu du secteur agricole (millions de Fr.)	2519	-3,2%
Région de plaine	1469	-2,7%
Région de collines	431	-6,7%
Région de montagne	620	-2,0%

*Sans services agricoles, activités secondaires et paiements directs.

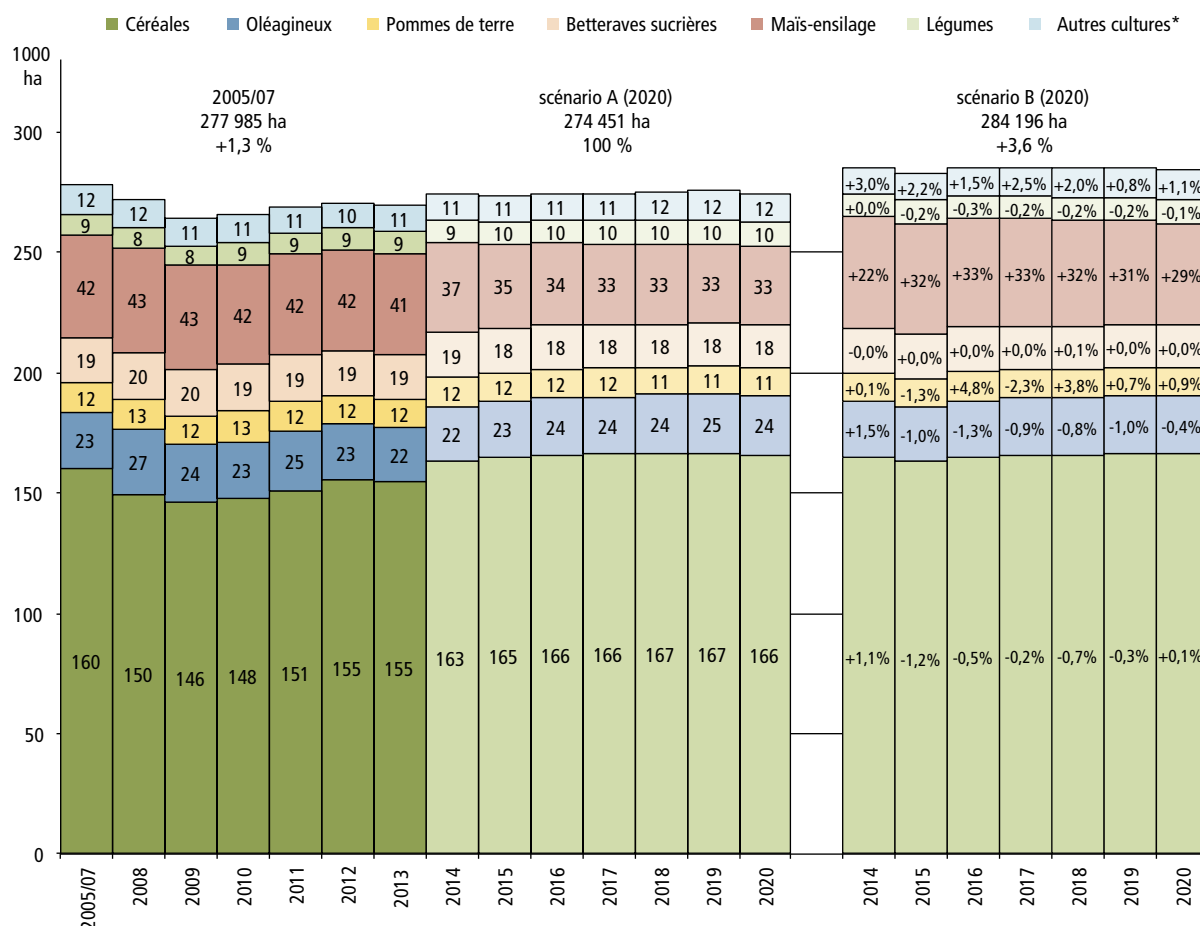
d'UGBFG plus élevé dans le scénario B que dans le scénario A va de pair avec une offre plus élevée de lait et de viande bovine et par conséquent des prix plus bas (tabl. 1). L'effet d'intensification des contributions liées aux animaux n'a pas uniquement pu être démontré à l'échelle du secteur agricole à l'aide de SILAS, mais également à l'échelle de l'exploitation grâce à l'analyse à l'aide de SWISSland (tabl. 2). Dans le scénario B, la charge en UGBFG est nettement plus élevée que dans le scénario A, notamment dans les exploitations de collines et de montagne. A noter toutefois que cet effet est plus prononcé dans les exploitations de vaches-mères que dans les exploitations de vaches laitières. L'effet souhaité par la réallocation des contributions pour les UGBFG et les GACD, à savoir une réduction des incitations à l'intensification, peut donc être également confirmé par le modèle SWISSland.

Evolution semblable de la production de calories

Le réaménagement des contributions visant à la promotion des herbages n'a pas d'effet significatif sur les grandes cultures destinées à la consommation humaine (tabl. 3). En revanche, dans le scénario B, près de 10 000 hectares d'herbages en plus sont consacrés à la culture de maïs-ensilage par rapport au scénario A (fig. 2). Pour la production animale, le maintien des contributions UGBFG et GACD dans le scénario B fait que les activités de production de lait et de viande bovine ont été étendues d'environ 1 à 3% par rapport au scénario A. En contrepartie, la production de viande porcine est légèrement supérieure dans le scénario A. Dans l'ensemble, on peut donc retenir que les contributions liées aux animaux génèrent certes une plus grande intensité de la production animale, mais que ceci ne se traduit pas par une hausse sensible de la production de calories. Dans les deux scénarios, l'énergie alimentaire produite est pratiquement identique (tabl. 3).

Effets positifs sur l'environnement

Par rapport au scénario B, le scénario A obtient de meilleurs résultats dans le domaine de l'écologie, et ce à trois niveaux. Premièrement, les effectifs plus faibles entraînent une baisse des émissions issues de la garde d'animaux. En effet, les émissions d'ammoniac par exemple sont en étroite corrélation avec le nombre d'animaux de rente détenus. Deuxièmement, étant donné la charge plus faible en bétail, le scénario A octroie plus de marge de manœuvre aux exploitations pour promouvoir la biodiversité sur les prairies et les pâturages que le scénario B. Avec le scénario A proposé par le Conseil fédéral, la surface favorisant la biodiversité augmente d'environ 10%. Cette différence est due notamment aux haies et aux prairies extensives et



*Betteraves fourragères, légumineuses, jachères matières premières renouvelables.

Figure 2 | Résultats du modèle SILAS: évolution des terres ouvertes jusqu'en 2020 (colonnes en 1000 ha; pourcentages: par rapport au scénario A)

concerne davantage les régions d'altitude. Troisièmement, les importations de concentrés dans le scénario A se situent légèrement en dessous de celles du scénario B, ce qui réduit, en plus des effets environnementaux de la production et du transport, la dépendance par rapport aux importations d'aliments pour animaux.

Coûts plus bas – Revenus plus élevés

Malgré la baisse des effectifs animaux et la stagnation des prix des produits, l'ensemble de la valeur de production peut, dans le scénario A, être maintenu au niveau de l'état initial grâce à des hausses continues du rendement et des prestations. Par rapport au scénario B, on obtient même une valeur de production légèrement plus haute due aux prix du lait et de la viande plus élevés en raison de l'offre (tabl. 3).

En contrepartie, les effectifs animaux plus faibles et les surfaces supplémentaires consacrées à promouvoir la biodiversité diminuent les coûts réels. Les coûts des bâtiments et des machines notamment sont inférieurs dans

le scénario A. Pour tous les scénarios, les paiements directs sont équivalents dans l'ensemble. Cette situation se traduit dans le scénario A par un revenu du secteur agricole plus élevé de 3 % (soit 80 millions de francs) par rapport au scénario B (fig. 3). Ceci montre que le revenu supplémentaire constaté par Zimmermann *et al.* (2012) avec la PA 14–17 par rapport au scénario de référence, de l'ordre de 110 millions de francs, est en grande partie dû à la réallocation des contributions liées aux animaux. C'est dans la région de collines que la différence de revenus est la plus importante, car dans cette région, les coûts réels qui sont plus bas par rapport au scénario B du fait de la baisse des effectifs animaux, prennent une place importante dans la structure des revenus.

Les différences de revenus calculées à l'échelle du secteur agricole avec SILAS sont confirmées à l'échelle de l'exploitation par SWISSland. Les revenus du scénario A sont en moyenne plus élevés de 4 % que ceux du scénario B. A noter que les améliorations de revenus ont tendance à être encore plus marquées dans les exploita- ➤

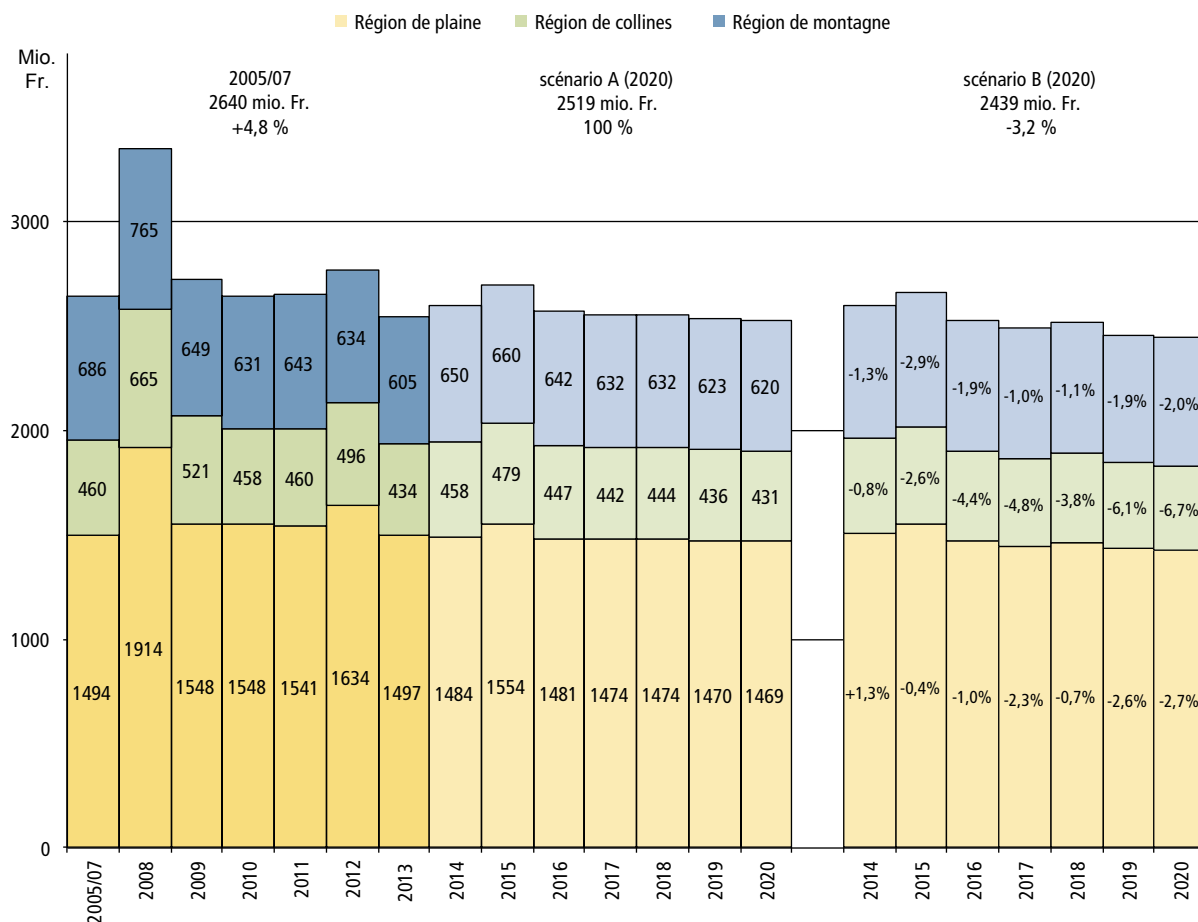


Figure 3 | Résultats du modèle SILAS : évolution du revenu du secteur agricole jusqu'en 2020 (colonnes en millions de Fr.; pourcentages: par rapport au scénario A)

tions de vaches laitières et de vaches-mères directement concernées par l'adaptation (tabl. 2). Les résultats montrent par ailleurs que dans les scénarios sans contributions liées aux animaux (scénario A), un nombre légèrement inférieur d'exploitations laitières abandonnent la production dans le cadre du changement structurel que dans le scénario B. C'est justement l'inverse dans les exploitations de vaches-mères.

Conclusions

Si l'on se réfère à la littérature internationale sur les paiements directs liés à la production (p. ex. Walsh *et al.* 2005), les résultats des simulations peuvent être considérés comme plausibles. Les paiements directs liés aux animaux entraînent un déplacement de la production. Dans une vision économique globale, ces paiements sont responsables d'une mauvaise allocation: les exploitations gardent des animaux à cause des paiements directs alors que les coûts marginaux (sans les paiements directs) se

situent au-dessus du prix réalisable (Barth *et al.* 2011). Ce système entraîne une perte de valeur et de revenu, sans parler des préjudices portés à l'environnement. Par conséquent, la réallocation des contributions liées aux animaux aux contributions à la sécurité de l'approvisionnement dans le cadre de la PA 14–17 est d'une importance capitale pour pouvoir atteindre l'objectif que s'est fixé le Conseil fédéral d'améliorer la compétitivité et la durabilité écologique.

Le fait que la réallocation des contributions liées aux animaux telle qu'elle est proposée génère une hausse des revenus du secteur agricole et de l'exploitation, est la preuve que les agriculteurs ne se rendent pas service en insistant pour conserver les contributions liées aux animaux. Une politique agricole qui renonce aux contributions actuelles liées aux animaux et qui promeut systématiquement les prestations d'intérêt public à l'aide d'instruments ciblés est non seulement au service de la société, mais aussi au service des producteurs. ■

Riassunto**Quale conseguenza ha il trasferimento dei pagamenti diretti riferiti agli animali?**

al punto di vista politico vi è un ampio consenso sul fatto che la volontà di impostare in maniera più chiara il sistema dei pagamenti diretti rispetto agli obiettivi della politica agricola sia un passo sensato nel processo di riforma in corso. Tuttavia vi sono aspetti controversi, ovvero se i contributi riferiti agli animali debbano essere vincolati alla superficie e trasformati in contributi per la sicurezza dell'approvvigionamento, come proposto nel messaggio concernente la politica agricola 2014–2017 (PA 14–17, Consiglio federale 2012). I modelli di calcolo eseguiti con SILAS e SWISSland indicano che questo trasferimento non soltanto è all'insegna del rispetto delle risorse naturali, bensì contribuisce ad accrescere del 4 per cento il reddito agricolo medio.

Summary**What impact will the rearrangement of animal-related direct payments have?**

Politically there is a broad consensus that the clearer orientation of the direct payment system towards the objectives of agricultural policy is a sensible aspect of the current reform process. However, there is disagreement as to whether the formerly animal-related contributions, as proposed in the communication on the agricultural policy 2014–2017 (AP 14–17, Federal Council 2012), should be changed to area and transferred to so-called security of supply contributions. Model calculations with SILAS and SWISSland show that such a shift would not only protect natural resources but would therefore also increase the average agricultural income by four percent.

Key words: direct payments, Swiss agricultural policy, economic modeling.

Bibliographie

- Barth L., Lanz S. & Hofer C., 2011. Promotion de la production animale basée sur les herbages dans la Politique agricole 2014–2017. *Recherche Agronomique Suisse* 2 (1), 20–25.
- Conseil fédéral, 2012. Message concernant l'évolution future de la politique agricole dans les années 2014 à 2017, Berne. Accès: <http://www.blw.admin.ch/themen/00005/00044/01178/index.html?lang=fr>.
- Ferjani A., 2008. Agricultural policy (AP-2011) Reform and the WTO: Potential Impacts on Swiss Agriculture. 107th EAAE Seminar «Modeling of Agricultural and Rural Development Policies». Séville, Espagne, 29 janvier-1^{er} février 2008.
- Mack G. & Flury C., 2006. Auswirkungen der Agrarpolitik 2011. Accès: <http://www.srva.ch/files/bericht.pdf> [9.3.12].
- Möhring A., Mack G., Zimmermann A., Gennaio M. P., Mann S. & Ferjani A., 2011. Modellierung von Hofübernahme- und Hofaufgabeentscheidungen in agentenbasierten Modellen. *Yearbook of Socioeconomics in Agriculture* 2011, 163–188.
- Schweizerischer Bauernverband SBV, 2011. Stellungnahme SBV. Accès: http://www.sbv-usp.ch/fileadmin/user_upload/bauernverband/Taetigkeit/Stellungnahmen/2011/110628_VN_AP2014-17.pdf (29.2.12).
- Walsh K., Brockmeier M. & Matthews A., 2005. Implications of Domestic Support Disciplines for Further Agricultural Trade Liberalization. IIS Discussion Paper No. 99. Accès: <http://ssrn.com/abstract=922251> ou <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.922251>.
- Zimmermann A., Möhring A., Mack G., Mann S., Ferjani A. & Gennaio M. P., 2012. Les conséquences d'une réforme du système des paiements directs: Simulations à l'aide de modèles SILAS et SWISSland. Rapport ART N° 744 (Résultats mis à jour sur le site de l'OFAG www.blw.admin.ch). Station de recherche Agroscope Reckenholz-Tänikon ART, Ettenhausen.