

Étude des conséquences d'un accord de libre-échange sur la filière suisse des céréales

Le processus de réformes agraires engagé depuis de nombreuses années et le retrait accru de la Confédération des marchés agricoles qui en découle ont notamment provoqué un recul de la surface de céréales en Suisse. Entre 1990 et 2008, cette dernière a ainsi baissé de 212'200 ha à 156'000 ha, soit un recul de -26%. Dans le cadre de la PA 2011, l'OFAG prévoit une diminution supplémentaire de l'ordre de 30'000 ha (-19%). L'ensemble de la branche s'accorde sur le fait qu'un accord de libre-échange avec l'UE et la conclusion d'un accord à l'OMC augmenteraient encore la pression. Les questions des répercussions de ces accords et des possibilités de faire face à la pression accrue restent toutefois ouvertes. L'organisation faîtière de la branche céréalière, swiss granum, souhaite se préparer aux futurs défis, avec comme objectif le maintien des activités économiques à tous les échelons de la filière. A cette fin, elle a chargé la chaire d'économie agraire de l'ETH Zürich d'analyser la situation actuelle de la filière suisse des céréales et d'évaluer les répercussions possibles d'une vaste ouverture du marché dans le cadre d'un accord de libre-échange dans le secteur agroalimentaire. Il s'agit notamment de montrer l'impact d'un tel accord sur tous les échelons et acteurs de la filière.

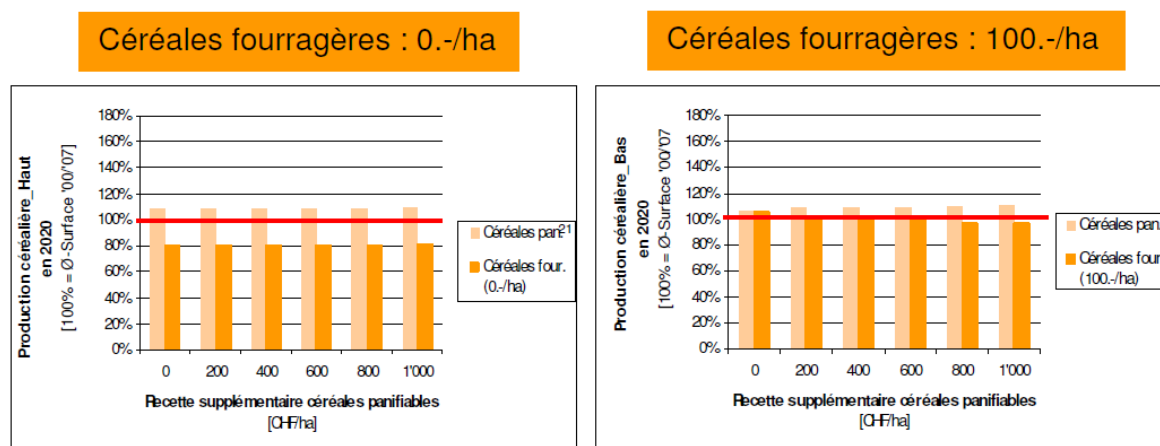
L'ETH Zürich a réalisé une vaste étude de mars à octobre 2009. Pour ce faire, elle a choisi une méthodologie comportant trois niveaux, à savoir des modélisations mathématiques, des enquêtes écrites et des interviews par oral. A l'échelon de la production, des simulations mathématiques ont été réalisées à l'aide d'un modèle agronomique de simulation de l'offre qu'elle a développé elle-même et qui a été validé dans de nombreuses études. Ce modèle optimise le revenu de la production agricole sur la base d'un comportement économiquement rationnel. Il tient compte des facteurs de production disponibles en Suisse, ainsi que des diverses interdépendances agronomiques et techniques entre les productions végétales et animales. Ces simulations sont complétées par une enquête écrite réalisée auprès de 119 producteurs de semences et de céréales. A l'échelon de la transformation, 41 interviews ont été réalisées avec des centres collecteurs, des moulins, des commerçants, des boulangers et des représentants de la production animale. Les enquêtes écrites et les interviews étaient principalement axées sur la stratégie d'entreprise, les avantages et les inconvénients d'un accord de libre-échange, ainsi que l'évaluation des qualités des céréales suisses.

Les prix moyens des années 2000 à 2007 servent de valeurs de base pour la validation du modèle mathématique. Le scénario Haut correspond à la situation des prix en 2009 (fin de la PA 2011) et le scénario Bas au niveau de prix attendu dans l'UE.

Dans le **scénario Haut**, les résultats du modèle montrent que les surfaces de céréales panifiables se maintiendraient plus ou moins au niveau actuel. La surface de céréales fourragères est mise sous pression, ce qui confirme le recul observé en ce moment. La rentabilité des céréales fourragères est déjà insuffisante aujourd'hui. Pour maintenir la surface de céréales fourragères à son niveau actuel, une recette supplémentaire de Fr. 100.- / ha serait nécessaire sous les hypothèses retenues, soit une hausse d'environ Fr. 1.50 / dt du prix des céréales fourragères (figure 1). Sans recette supplémentaire pour les céréales fourragères, les surfaces herbagères augmenteraient légèrement.

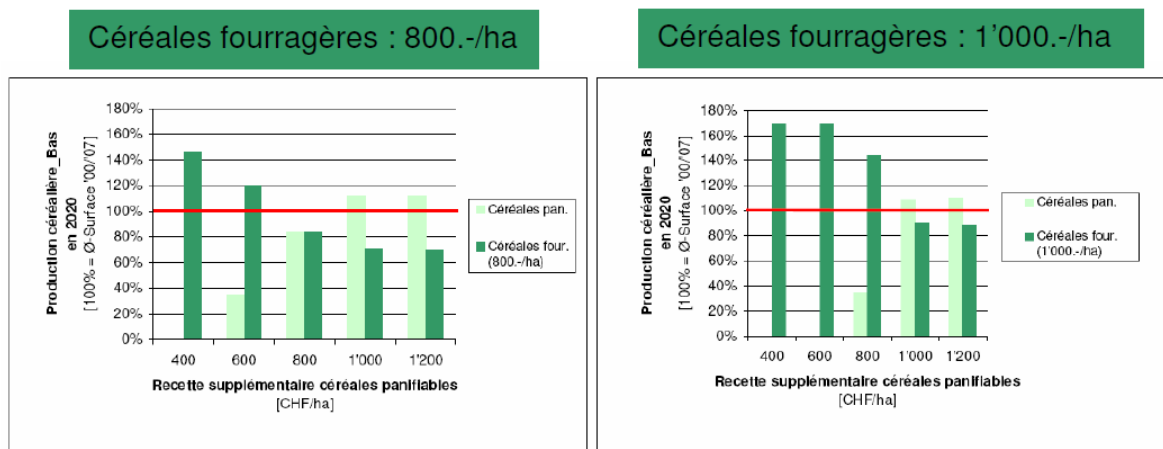
La recette supplémentaire précitée ne permettrait toutefois que de stabiliser la surface au niveau de 2009. Swiss granum est d'avis que d'autres mesures seraient nécessaires pour pouvoir satisfaire la demande. Actuellement, de grandes quantités de céréales fourragères doivent déjà être importées pour couvrir les besoins du marché. Ainsi en 2008, 421'200 tonnes de céréales fourragères ont été importées, dont 176'800 t de blé fourrager, 110'800 t de maïs grains et 59'500 tonnes d'orge.

Figure 1 : Maintien de la surface de céréales dans le scénario Haut



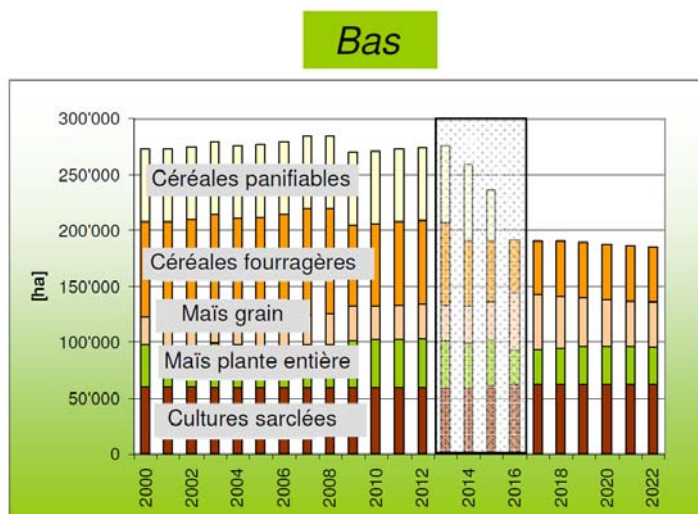
Dans le **scénario Bas**, on note un recul sensible des terres ouvertes en dessous de 200'000 ha. Ces surfaces libérées seraient reconverties en prairies et utilisées pour la production laitière, laquelle connaîtrait une forte extension en raison d'une meilleure rentabilité en condition de libre-échange, avec des possibilités d'exportation. Le revenu du travail dans la culture de céréales panifiables serait fortement mis sous pression. Une production couvrant les coûts n'étant pratiquement plus possible, les surfaces de céréales panifiables disparaîtraient presque entièrement. La surface de céréales fourragères reculerait de près de 45% pour n'atteindre plus que tout juste 50'000 ha. Seule la production de céréales fourragères extenso serait maintenue, et ce grâce à la contribution spécifique de Fr. 400.- / ha. Une analyse de sensibilité par rapport à différents facteurs de coûts montre que même une optimisation maximale des coûts de production (p.ex. - 25% des frais de machines grâce à un taux d'utilisation maximal) ne permet pas de freiner ce recul. Cela s'explique par le fait que l'optimisation des coûts de production améliore la rentabilité non seulement des céréales, mais aussi des grandes cultures, des surfaces herbagères et de la production laitière. Une recette supplémentaire de Fr. 600.- à 1'000.- / ha serait nécessaire pour stabiliser les surfaces de céréales panifiables et fourragères au niveau de la période de 2000 à 2007 (figure 2). Selon le potentiel de rendement, cela équivaldrait à une augmentation de Fr. 10.- à 17.- / dt pour les céréales panifiables et de Fr. 9.- à 15.- / dt pour les céréales fourragères.

Figure 2 : Maintien de la surface de céréales dans le scénario Bas



Dans le scénario Bas, la production porcine enregistrerait aussi un fort recul (jusqu'à 50%). Une plus-value par rapport au prix européen de Fr. 0.50 / par kg de poids mort devrait être réalisée sur le marché, afin de maintenir le niveau actuel. En revanche, la production de volailles progresserait nettement avec une diminution correspondante des importations, mais seulement si les structures de production sont très concurrentielles (halles de 20'000 places), si les prix des aliments concentrés baissent de plus de 40% et si les poussins sont disponibles aux prix en vigueur dans l'UE. La détention de bétail laitier augmenterait sensiblement, de même que la part des aliments concentrés dans la ration fourragère (20 à 30% contre environ 6% jusqu'à présent). Les besoins totaux en aliments concentrés progresseraient sensiblement. Néanmoins, les matières premières nécessaires à leur fabrication seraient importées en grande quantité, les surfaces de céréales fourragères reculant en Suisse par manque de rentabilité.

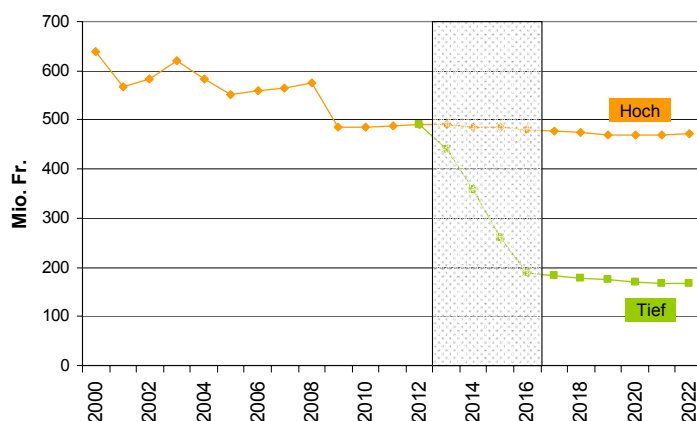
Figure 3 : Evolution des grandes cultures dans le scénario Bas



Les fluctuations de prix observées jusqu'en 2008 ne provoquent aucune diminution marquée des surfaces et quantités de céréales dans les modélisations (figure 3). La fluctuation des recettes jusqu'en 2008, présentée dans la figure 4, s'explique presque entièrement par l'évolution des prix (tendance à la baisse). La forte chute des recettes en 2009 découle d'une baisse accrue du prix des céréales (réduction du prix seuil de Fr. 4.- / dt). Cette réduction provoquant notamment une forte diminution des surfaces et de la production de céréales

fourragères, on note également un recul sensible des recettes tirées des céréales dans le scénario Haut (diminution du prix et de la quantité). Dans le scénario Bas, on observe une importante diminution de la production céréalière à partir de 2013, ce qui, outre la baisse des prix, se répercute aussi sur le chiffre d'affaires des céréales. Dans ce cas de figure, seuls les céréales fourragères extenso et le maïs grains contribuent au chiffre d'affaires des céréales à la fin de la période considérée, le maïs grains progressant légèrement par rapport au scénario Haut.

Figure 4 : Evolution des recettes tirées des céréales (y compris maïs grains)



Enquête écrite et interviews

L'étude de l'ETH Zürich comprend une enquête écrite auprès de 119 producteurs de semences et de céréales, ainsi que 41 interviews avec des représentants des centres collecteurs, des moulins, du commerce, des boulangeries et de la production animale.

Les représentants de la production primaire et des centres collecteurs sont le plus sceptiques envers un éventuel accord de libre-échange. Ils estiment que la pression augmentera fortement, alors que les coûts de production ne pourront être qu'insuffisamment baissés. Bien qu'un agrandissement des exploitations agricoles soit nécessaire pour pouvoir réaliser des économies d'échelles, seuls quelques rares producteurs sont disposés à céder leurs surfaces et à cesser la production. Les centres collecteurs sont étroitement liés aux producteurs. Avec la baisse des surfaces de céréales, ils craignent un recul de leur activité commerciale. De plus, ils se trouvent dans la situation paradoxale de devoir rechercher des économies d'échelles dans un contexte de baisse du volume total de production.

Un accord de libre-échange offre des chances au commerce de céréales, puisque les importations et le volume total des échanges commerciaux augmenteraient.

Les plus grands moulins suisses estiment être déjà compétitifs aujourd'hui face à la concurrence étrangère. Quant aux petits moulins, ils ont la possibilité de suivre une stratégie de niche. Ce sont les moulins de taille moyenne qui seront probablement le plus touchés par un accord de libre-échange.

Vu la part peu importante de la matière première (céréales, farine) aux coûts totaux, les boulangeries estiment qu'elles ne seront pas touchées fortement par un accord de libre-échange.

En raison des baisses des aliments fourragers, les organisations faitières de la production de porcs et de volailles sont plutôt favorables à un accord de libre-échange. Ils soulignent toutefois l'importance des mesures d'accompagnement et la nécessité d'adapter certaines dispositions suisses (p.ex. plafonnement des effectifs).

Mesures nécessaires et marge de manœuvre

La restructuration est en cours à tous les échelons et se poursuivra indépendamment des options politiques choisies. La conclusion d'un accord de libre-échange accroîtrait néanmoins la pression, ce qui renforcerait et accélérerait cette restructuration. Les échelons de la production primaire (production végétale et animale) et des centres collecteurs seraient probablement le plus fortement touchés. Tant que la culture céréalière se maintiendra en Suisse, les centres collecteurs suisses continueront de trier et stocker des céréales indigènes, en raison de la proximité géographique (frais de transport). En cas d'accord de libre-échange, les centres collecteurs perdront de leur importance, en raison de l'importation accrue de matières premières et de produits finis et semi-finis. La possibilité d'importer des céréales est plutôt limitée pour les centres collecteurs, car la première transformation intervient généralement dans la région de production. A l'avenir, la pérennité des centres collecteurs dépendra de la situation géographique (proximité de la région de production, proximité de la frontière, distance par rapport au moulin), du type et de la qualité des produits, ainsi que du rapport qualité/prix. Les exploitations agricoles et les centres collecteurs devront impérativement faire des économies d'échelles, rationaliser au maximum les coûts de production, augmenter leur productivité, revoir et améliorer le positionnement de leurs produits.

Le marché des moulins est très hétérogène. De manière générale, on constate une tendance à la spécialisation sur la transformation, soit des céréales panifiables, soit des céréales fourragères. Comme la concurrence entre moulins est déjà très vive et continue de s'accroître, les entreprises doivent baisser leurs coûts d'exploitation indépendamment d'un ALEA. Si la culture céréalière suisse diminue sensiblement, les activités d'importation des moulins gagneront en importance. Les moulins ayant déjà développé un réseau de contacts et fait de premières expériences à l'étranger seront avantagés. La taille des moulins est déterminante. Selon les personnes interviewées, les leaders du marché en Suisse paraissent être compétitifs à l'échelle européenne. Les petits moulins devraient pouvoir subsister sur le marché européen, en mettant en œuvre des stratégies de niche, pour autant qu'ils réussissent à utiliser pleinement leurs capacités de production. La question de la compétitivité se pose plutôt pour les moulins de taille moyenne, la pleine exploitation des capacités de production, ainsi que les coûts élevés du transport, du service extérieur et des conseils (par rapport à la quantité produite) risquant de poser des problèmes. Les moulins doivent également revoir le positionnement de leurs produits (produits à valeur ajoutée, niches, potentiel de la «suissitude»). En outre, des réflexions sont nécessaires concernant l'élargissement de la palette de produits, par exemple avec des produits finis et semi-finis ou des prestations de service. Les entreprises doivent également évaluer à l'avance les possibilités d'exportation et analyser les potentiels en matière de baisse des coûts et d'augmentation de l'efficacité avec des mesures, telles que l'agrandissement de l'entreprise, la coopération avec des partenaires ou la modification des canaux d'approvisionnement. Enfin, la mise en œuvre suffisamment tôt de mesures pour assurer la compétitivité ou pour cesser l'activité économique peut aussi faire partie des tâches incombant aux entreprises.

En raison de la modification des préférences des consommateurs, du développement de la productivité et de l'augmentation de la pression sur les prix, la restructuration est déjà en cours dans le secteur des boulangeries. Cette restructuration s'accélérerait et s'amplifierait légèrement avec un ALEA. La tendance est clairement une baisse du nombre de petites

boulangeries artisanales ne possédant que très peu de filiales et à une augmentation de celui des boulangeries artisanales possédant plus de trois points de vente, ainsi que des boulangeries industrielles disposant d'acheteurs dans l'industrie de transformation et dans le commerce. En outre, le coût des matières premières joue un rôle plutôt faible pour les boulangeries artisanales (20% en moyenne du prix de vente) et les clients restent disposés à payer un prix plus élevé pour le pain fabriqué artisanalement.

L'interprofession et les diverses organisations faitières ont un rôle important à jouer au niveau de la sensibilisation et de l'information, afin de soutenir les exploitations et les entreprises dans leurs réflexions. De plus, il est important que les organisations s'engagent activement dans le processus de fixation des futures conditions-cadre et mesures d'accompagnement.

Swiss granum est d'avis que des mesures d'accompagnement sont nécessaires, malgré les éléments mentionnés. Sans soutien supplémentaire de la production céréalière, avec une différenciation entre les céréales panifiables et fourragères, la production baissera sensiblement en Suisse, voire disparaîtra entièrement. Des mesures d'accompagnement ciblées sont aussi nécessaires à l'échelon des entreprises de transformation. L'avenir de la filière suisse des céréales est aussi de la responsabilité des autorités politiques. Des conditions-cadre permettant de maintenir la compétitivité des entreprises suisses et un approvisionnement alimentaire adéquat sont nécessaires.

Berne, le 30 novembre 2009
swiss granum