



Groupe de recherche et
d'échanges technologiques

Pour un commerce équitable des produits laitiers

**Éléments de réflexion pour une réforme du secteur
laitier européen**

Benoît Faucheux

Juillet 2006

Ce document a été réalisé dans le cadre de la campagne AlimenTerre, animée par le Comité Français pour la Solidarité Internationale, grâce aux soutiens de la Commission Européenne et du Ministère français des Affaires étrangères. Les points de vue exprimés sont ceux de l'auteur, et n'engagent en rien le CFSI ; la Commission Européenne ou le Ministère français des Affaires Etrangères.

GRET

Groupe de recherche et d'échanges technologiques
211-213 rue La Fayette 75010 Paris, France
Tél. : 33 (0)1 40 05 61 61 - Fax : 33 (0)1 40 05 61 10
gret@gret.org - <http://www.gret.org>

INTRODUCTION.....	4
I. LA PRODUCTION DE LAIT EN EUROPE	5
1. MALGRE LA PAC IL Y A DEUX FOIS MOINS DE PRODUCTEURS LAITIERS EN EUROPE DEPUIS 1995	5
2. UNE SITUATION CONTRASTEE :	5
2.1 <i>La baisse est un peu moins forte en France qu'ailleurs.....</i>	<i>5</i>
Les éleveurs français participent à l'aménagement du territoire.....	7
Mais l'élevage est concentré dans l'ouest de la France.....	7
2.2 <i>En Belgique : autant de lait produit avec 30% de fermes en moins.....</i>	<i>8</i>
2.3 <i>Au Luxembourg le nombre de ferme baisse aussi de 30% mais la production augmente.....</i>	<i>8</i>
2.4 <i>En Pologne : plus de lait, moins de paysans</i>	<i>8</i>
Une réalité contrastée : des macro-exploitations à côté d'une agriculture de semi-subsistance.....	8
L'adhésion stimule la production.....	9
Pendant que le nombre d'exploitations laitières décroît.....	10
3. UN POIDS CROISSANT DES TRANSFORMATEURS ET DES DISTRIBUTEURS.....	10
3.1 <i>La GMS a désormais pris le monopole de la distribution alimentaire.....</i>	<i>11</i>
3.2 <i>Une multitude d'enseignes compose les différents groupes en France.....</i>	<i>11</i>
II. LES DIFFERENTS TYPES D'AIDE QUI BENEFICIENT A LA FILIERE	12
1. LE PRIX MONDIAL DES PRODUITS LAITIERS EST INSTABLE.....	12
2. LES REFORMES SUCCESSIVES DE LA PAC ET LEURS CONSEQUENCES	14
2.1 <i>La PAC : des prix puis des aides.....</i>	<i>14</i>
2.2 <i>La politique du secteur laitier.....</i>	<i>15</i>
2.3 <i>Les restitutions à l'exportation sont versées aux industriels.....</i>	<i>16</i>
Fondement.....	16
Produits éligibles.....	16
Modalités d'attribution.....	16
Montant.....	16
Les restitutions pour les produits laitiers.....	17
L'avenir des restitutions aux exportations.....	17
2.4 <i>L'aide directe laitière est versée aux producteurs.....</i>	<i>18</i>
3. UNE POLITIQUE QUI MET LES PAYSANS SOUS PERFUSION.....	19
III. L'UE IMPORTE ET EXPORTE DES PRODUITS LAITIERS.....	20
1. DES EXPORTATIONS ESSENTIELLEMENT COMMUNAUTAIRES.....	20
2. EXPORTATIONS DE POUDRE DE LAIT VERS L'AFRIQUE SUBSAHARIENNE.....	22
Des exportations concentrées sur quelques pays.....	22
3. LES ECHANGES INTRA UE.....	23
IV. LE LAIT EN EUROPE : UN COMMERCE EQUITABLE ?.....	24
1. LE PRIX DU LAIT BAISSÉ.....	24
2. LE PRIX DU LAIT A LA CONSOMMATION NE CESSE LUI AUSSI DE BAISSER.....	25
3. LA REGULATION DE LA PRODUCTION : UN SYSTEME EQUITABLE ?.....	26
V. QUELQUES PRINCIPES POUR UNE REFORME EQUITABLE	28
BIBLIOGRAPHIE :	29

INTRODUCTION

Aujourd'hui on dénombre environ 239 millions de vaches laitières dans le monde. Un tiers sont en Asie (dont près de la moitié en Inde), 20% sont en Afrique et 10% dans l'Union Européenne. Ainsi il y a deux fois plus de vaches en Afrique qu'en Europe. Malgré cela, l'UE exporte ses produits laitiers sur le continent africain.

Depuis les années 60, la Politique Agricole Commune a soutenu l'émergence d'une agriculture plus productive, souvent au détriment du nombre de paysans et de la protection de l'environnement. Cette politique, basée sur des prix élevés a permis de développer la production européenne de produits laitiers pour atteindre l'autosuffisance alimentaire puis pour pouvoir exporter sur les marchés mondiaux.

Cependant les prix en Europe étant plus élevés que sur le marché mondial, les exportations ne sont possibles qu'en utilisant des subventions à l'exportation. Ainsi le lait africain est concurrencé par du lait européen subventionné... La concurrence est d'autant plus déloyale que les vaches européennes bénéficient des techniques de production les plus modernes.

Sous les coups de boutoir de l'Organisation Mondiale du Commerce et des firmes transnationales qui cherchent à acheter leur matière première toujours moins chère, la PAC a été plusieurs fois réformée. Le prix payé au producteur va encore baisser, ce qui sera compensé par une aide directe. Les quantités produites vont encore augmenter, ce qui contribuera à augmenter les exportations européennes, lesquelles auront moins besoin de subvention à l'exportation puisqu'elles seront subventionnées en amont...

Ainsi avec cette réforme, les paysans européens vont dépendre de plus en plus des aides européennes, ce qui n'empêchera pas leur nombre de baisser, tandis que les paysans africains subiront encore plus la concurrence déloyale ! Les grands gagnants seront sans doute les entreprises intermédiaires, qui pourront acheter leur matière première moins chère et dépendront moins des subventions européennes pour exporter.

Dans l'intérêt des paysans du nord et du sud, il devient donc urgent de réformer cette politique laitière européenne, pour promouvoir un commerce plus équitable.

I. LA PRODUCTION DE LAIT EN EUROPE

1. Malgré la PAC il y a deux fois moins de producteurs laitiers en Europe depuis 1995

Depuis 10 ans la déprise agricole a continué de progresser en Europe : plus de production avec moins de paysans et moins de vaches.

Entre 1995 et 2004 la production de l'UE à 15 a légèrement augmenté. Ainsi le volume de lait collecté à la ferme est passé de 113 à 114 millions de tonnes (Eurostat). Dans la même période l'UE à 15 a perdu la moitié de ses producteurs laitiers. (Groupement Economie du Bétail, 2006). La Politique Agricole Commune n'empêche pas cette décrue agricole. Même si cette tendance est européenne, elle s'exprime différemment selon les pays. En France, en Belgique et au Luxembourg le modèle de l'agriculture familiale résiste mieux qu'ailleurs.

Avec l'intégration des dix nouveaux Pays d'Europe Centrale et Orientale le nombre d'exploitations laitières a considérablement augmenté, avec l'arrivée de plus de 1 million de nouvelles exploitations qui ne produisent cependant que 24 millions de tonnes de lait (Eurostat). Cependant la réalité des paysans des PECO est extrêmement contrastée, avec d'un côté des exploitations de très grande taille et de l'autre des fermes de semi-subsistance qui sont une réponse au chômage de masse.

2. Une situation contrastée :

2.1 La baisse est un peu moins forte en France qu'ailleurs

Sur la même période (1995-2004) la France a perdu 30% des producteurs livrant à un industriel et 40% des producteurs en vente directe. En début de campagne 2004-2005 l'ONILAIT dénombrait 107 200 producteurs détenant un quota laitier, dont 105 500 en « livraison »¹ et 6 800 en « vente directe ». (GEB, 2006) Pendant que le nombre d'éleveurs baissait celui des vaches diminuait de 20,6 à 19,2 millions (Eurostat).

¹ Les producteurs livrant à un transformateur.

Tableau 1 : Nombre d'exploitations dans quelques pays européens

	1995	2004 (*)	Baisse (%)
France	158570	107200	32
Belgique	22000	15000	32
Luxembourg	1400	1000	29
Pologne		808654	
(*) 2003 dans le cas du Luxembourg et de la Pologne			

Source Eurostat

Les producteurs français ont un quota « livraisons » moyen de 214 500 litres, inférieur à la moyenne de l'UE à 15 qui est à 230 000 litres. Avec une collecte corrigée de 23 642 000 tonnes pour l'année 2004-2005, la France n'atteint pas tout à fait son quota fixé à 23 872 000 tonnes. (GEB, 2006)

Depuis le début du millénaire le nombre de producteurs laitiers baisse de 4 à 4,5% en France par an contre 7% dans l'UE à 15. Cette baisse est très rapide en Europe du Sud : le nombre de producteurs laitiers a été divisé par 3,5 en Espagne et en Grèce et par 3 au Portugal. Ce sont surtout les troupeaux de moins de dix vaches qui ont disparu. L'Autriche fait toujours figure d'exception avec de très petites structures (quotas « livraisons » moyens de 50 000 litres) et une baisse annuelle de 5% en moyenne depuis 2000 (GEB, 2006).

Tableau 1 : Quota « livraisons » moyen en litres dans différents pays de l'UE en litre pour la campagne 2004-2005

France	214 500
Royaume Uni	672 000
Danemark	662 000
Pays-Bas	461 000
Pologne	12 000 (*)
Belgique	215 000 (*)
Luxembourg	295 000 (*)
UE à 15	230 000

Source : Groupe Economie du Bétail, 2006

(*) estimation de l'auteur à partir d'Eurostat

Les exploitations de grande taille, ayant plus de 500 000 litres de quota « livraisons » représentent seulement 4% des exploitations laitières françaises, alors qu'elles réunissent le quart des néerlandaises et près des deux tiers des Danoises. (GEB, 2006). Ainsi l'agriculture française a réussi à maintenir des fermes de taille relativement moyenne, alors qu'en Hollande et au Danemark les exploitations de grande taille sont beaucoup plus nombreuses.

Les éleveurs français participent à l'aménagement du territoire

En France 36% des éleveurs laitiers en quota « livraisons » vivent et travaillent en zone de montagne ou en zone défavorisée, participant à 30% de la production nationale. (GEB, 2006)

Les éleveurs en montagne résistent un peu mieux que ceux de la plaine ou des zones défavorisées : baisse de 27% contre respectivement 30% et 32% entre 1995 et 2004. (GEB, 2006)

Les paysans montagnards ont cependant moins de possibilité de diversification que dans les plaines où l'on peut cultiver. De plus le lait y est mieux rémunéré en particulier dans des massifs comme le Jura ou les Alpes, avec la présence de fromages d'Appellation d'Origine Contrôlée renommés comme le Comté ou le Beaufort. Les exploitations y sont plus petites que la moyenne nationale : 140 000 litres en moyenne dans le Massif Central, 150 000 dans les Alpes, 160 000 dans les Pyrénées, 190 000 dans le Jura (GEB, 2006)

Les zones défavorisées ne bénéficient pas de prix plus élevés, ont des troupeaux de taille plus petite et ont une indemnité compensatoire plus faible qu'en montagne. De ce fait ils sont plus sensibles à la conjoncture économique et aux incitations à la cessation d'activités. (GEB, 2006)

Mais l'élevage est concentré dans l'ouest de la France

La France compte 114 420 exploitations laitières en 2003 dont 24620 en Bretagne (Chatellier, 2006). Les trois premières régions laitières (en nombre d'exploitations) de France sont toutes dans l'ouest de la France et regroupent 45% des fermes productrices de lait.

Tableau 2: Les régions françaises ayant le plus d'exploitations laitières

Région	Exploitation laitière	%
Bretagne	24620	22
Pays de la Loire	14650	13
Basse Normandie	11450	10
France	114420	100

Source RICA 2003 (in Chatellier, 2006)

2.2 En Belgique : autant de lait produit avec 30% de fermes en moins

Les fermes laitières belges ont un quota moyen de même niveau que les Françaises. De moins en moins de vaches laitières sont élevées dans les fermes belges. Ainsi il y avait en 1995 691 000 vaches laitières, il n'y en a plus que 568 000 en 2004. De plus il y a de moins en moins de fermes ayant des vaches : 22 000 en 1995 contre 15 000 en 2004. Les quantités produites n'ont cependant quasiment pas varié entre les deux périodes : 2,9 millions de tonnes de lait collecté par les laiteries en 1995, 2,8 millions de tonnes en 2004. La production s'est donc intensifiée.

La Belgique a réalisé 3 294 000 de tonnes de collectes (collecte corrigée matière grasse) en 2004-2005. Elle n'a donc pas atteint son quota qui était de 3 231 000 tonnes. (GEB, 2006). Ce petit pays ayant des frontières proches avec plusieurs pays exporte chez ses voisins une partie variable de sa production qui de ce fait ne rentrent pas dans les quotas nationaux (GEB, 2006).

2.3 Au Luxembourg le nombre de ferme baisse aussi de 30% mais la production augmente

Les fermes luxembourgeoises ont un quota moyen plus élevé que les françaises ou les belges. Les quantités de lait collectées au Luxembourg augmentent entre 1995 et 2004, passant de 190 000 à près de 258 000 tonnes pendant que le nombre d'exploitations ayant des vaches laitières passait de 1400 à 1000 (en 2003). Un peu plus de 47 000 vaches résidaient au Luxembourg en 1995, et elles n'étaient plus que 41 000 en 2003.

Avec une collecte corrigée de 270 900 tonnes, le Luxembourg a dépassé son quota pour la campagne 2004-2005 de 0,9% (GEB, 2006).

2.4 En Pologne : plus de lait, moins de paysans

Une réalité contrastée : des macro-exploitations à côté d'une agriculture de semi-subsistance

La Pologne est un pays très agricole : sa surface agricole utile couvre 58% de sa surface totale (55% pour la France). La part de l'agriculture dans le PIB polonais est aussi comparable à celle de la France (2,9% contre 2,4%). La principale différence réside dans l'emploi : 4% de l'emploi total en France alors qu'il atteint 19% en Pologne (chiffres de 2000 pour la Pologne et de 1999 pour la France). (Latruffe, 2005)

La situation de l'agriculture polonaise est assez différente de celle de l'Europe de l'Ouest, où le modèle dominant est celui de l'agriculture familiale « professionnelle » intensive. Depuis les années 90 la Pologne est confrontée à un chômage élevé : 18% en 2002, 30% si on compte le chômage caché (actifs très faiblement occupés dans l'agriculture) (Pouliquen, 2002). Deux types d'agriculture coexistent dans ce pays : une agriculture de semi-subsistance et des « macro-exploitations sociétaires ». Pendant les dix dernières années l'agriculture de semi-subsistance s'est développée, comme réponse à la crise économique. Le deuxième modèle s'est développé lui aussi mais de façon plus minoritaire (Pouliquen, 2001). La productivité de l'agriculture polonaise atteint 9% du niveau de l'UE. (Pouliquen, 2002). L'agriculture de semi-subsistance utilisait 80% des terres agricoles en 2000 (Latruffe, 2005)

Sous la pression de la grande distribution, des transformateurs et des normes européennes, l'agriculture de semi-subsistance risque de se faire exclure du marché. Cela aurait pour conséquence une baisse de l'emploi et de la production dans ce secteur. Cependant cette tendance devrait être compensée par l'accès de ces agriculteurs aux aides des deux piliers de la PAC (gestion des marchés et développement rural), par le développement de revenus extérieurs. De plus il est possible que l'agriculture de semi-subsistance, à côté de son traditionnel débouché, l'autoconsommation, se positionne sur des circuits courts, des spécialités ou encore l'agriculture biologique.

Les macro-exploitations sociétaires quant à elles évoluent vers une concentration du capital. Leurs nouveaux maîtres ont tendance à privilégier la rentabilité du capital et donc la production de céréales ou d'oléagineux au détriment de productions apportant plus de valeur ajoutée comme la production animale ou les fruits et légumes. La façon dont les aides européennes sont organisées devrait aussi renforcer les systèmes extensifs (céréales, oléagineux, viande bovine) (Pouliquen, 2001).

Le secteur agricole de semi-subsistance représente un véritable filet de sécurité pour la société polonaise en évitant en particulier le chômage de masse. C'est pourquoi il apparaît fondamental d'éviter les transitions trop brutales vers des modèles de production plus productifs et créant donc moins d'emploi. L'émergence rapide d'exploitations professionnelles moyennes, pouvant se situer sur le créneau de la valeur ajoutée est une priorité.

Dans ce cadre les anciens Etats membres ont beaucoup plus à craindre d'un effondrement rapide de l'agriculture paysanne de la Pologne que d'une concurrence polonaise qui détruirait leur agriculture. (Pouliquen, 2001, 2002).

L'adhésion stimule la production...

La collecte augmente très rapidement depuis 1995. Elle est passée de 6,3 à 8,1 millions de tonnes en 2004. (Eurostat) L'adhésion à l'UE a donné un coup d'accélérateur supplémentaire, avec une augmentation de 10% sur la première moitié de la campagne 2005-2006.

Le prix du lait est élevé (0,23 Euro/litre) et en augmentation (+25% en Euro et +10% en monnaie nationale en un an). De plus, les éleveurs bénéficient d'aides directes de l'UE. (GEB, 2006). Ces aides directes représentent 25% des aides versées aux paysans de l'UE à 15 en 2004, puis devraient monter à 30% en 2005 et 35% en 2006, pour atteindre le montant des aides de l'EU à 15 en 2013. Les nouveaux Etats membres comme la Pologne ont la possibilité de compléter de 30% ces paiements directs en prélevant dans leurs aides de développement rural (accords de Copenhague du 1^{er} décembre 2002) (Pouliquen, 2002)

La Pologne encadre sa production de lait depuis la campagne 2005-2006. Elle n'a donc pas appliqué les quotas sur la campagne qui vient de s'écouler. Cependant la production augmente rapidement et il est probable qu'elle va dépasser son quota en 2005-2006, fixé à 8,5 millions de tonnes. Si c'est le cas la Pologne devra payer des pénalités. La production nationale est estimée à 11 millions de tonnes en 2004. **Ce pays est caractérisé pas une autoconsommation encore importante. (environ 20% de la production).** (GEB, 2006)

L'industrie laitière polonaise développe les laits fermentés (+8% en un an) destinés pour moitié au marché national et pour moitié à l'exportation. Depuis l'adhésion à l'UE la fabrication

de poudre entière de lait a doublé pour atteindre 32 000 tonnes. (GEB, 2006) Ce produit est fortement consommé en Pologne (GEB, 2006) mais on peut se poser la question de l'influence des subventions aux exportations sur un développement aussi rapide. Dans le même temps la production de poudre de lait écrémé a augmenté de 14% et de beurre de 6% sous l'effet de l'alignement avec le marché européen. (GEB, 2006)

Pendant que le nombre d'exploitations laitières décroît

Les agriculteurs polonais étaient très réservés voire hostiles à l'entrée de leur pays dans l'UE, par crainte d'exclusion du marché d'une majorité d'entre-eux. (Pouliquen, 2002) Les faits semblent pour le moment leur donner raison. Ainsi entre 2003 et 2004 le nombre d'exploitations laitières polonaises diminue de près de 20%, passant de 873 000 à 697 000, pendant ce temps le nombre de vaches laitières passe de 2,9 à 2,8 millions de vaches (Eurostat). Le cheptel moyen passe donc de 3,3 à 4 vaches par exploitation.

Une des raisons de la disparition des petits éleveurs polonais est leur difficulté à respecter les normes sanitaires du marché commun. Pendant la période précédant l'adhésion à l'UE, la Pologne n'a pas rempli ses quotas d'exportation à droits réduits, car sa production était insuffisante et car la qualité (normes sanitaires) n'était pas au niveau requis par l'UE. En 2002, 50% de leur lait était aux normes de l'UE. (Pouliquen, 2002).

3. Un poids croissant des transformateurs et des distributeurs

Entre le producteur et le consommateur, deux types d'acteurs jouent un rôle majeur : les transformateurs et les distributeurs. Le rôle joué par ces deux fonctions dépend du type de produit et notamment du degré de transformation du lait et du marché visé.

Le lait est un produit frais et donc rapidement périssable. En France il n'est quasiment plus consommé frais. Les produits laitiers ont toujours au moins une transformation : lait en bouteille ou en briques, yoghourt, fromage, beurre, qui eux-mêmes entrent dans la composition de pâtisseries en tout genre. Les transformateurs français collectent le lait de plus de 105 000 producteurs, alors qu'ils sont à peine 7000 à vendre en direct un produit souvent transformé à la ferme (GEB, 2006).

Les transformateurs européens sont pour moitié des coopératives de producteurs et pour l'autre moitié des entreprises privées. Les producteurs vendent en général leur lait plus cher aux coopératives qu'aux entreprises privées. (Oxfam, 2002)

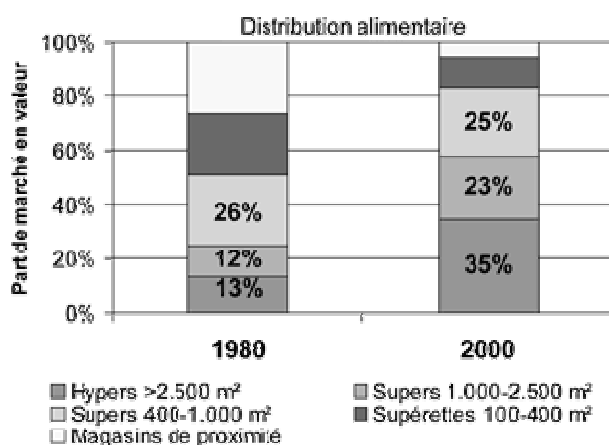
En France le groupe coopératif Sodial est le leader du marché du lait liquide avec 16 références dont Croissance, Grand Lait, Viva, Silhouette, sous la marque Candia. Au second rang, l'entreprise privée Lactalis est présente avec 7 références dont Eveil, Jour après Jour, Matin Léger, sous la marque Lactel.

(source : http://www.cidilait.com/elevage_marche310.0.html?&i=2&j=3, consultation du 18 mai 2006)

Terrena regroupe plusieurs coopératives de l'ouest de la France et collecte 325 millions de litres de lait, produit par 1343 producteurs. (<http://www.terrena.fr/lait.htm>, consultation du 29 mai 2006)

3.1 La GMS a désormais pris le monopole de la distribution alimentaire.

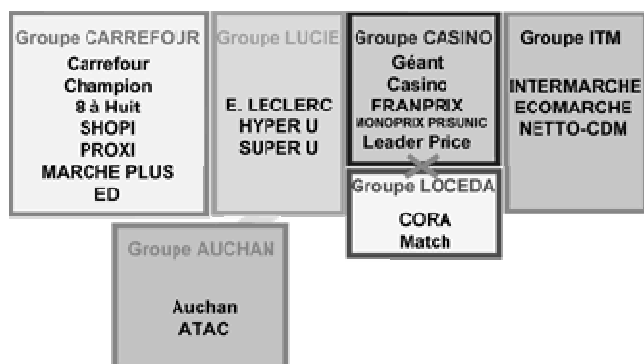
En 20 ans, la part de marché de la grande distribution française est passée de 51 % à 83 % pour les produits alimentaires.



Source : http://www.fdsea51.fr/actualites/communiqués/c20021115b.html#pano_monde

3.2 Une multitude d'enseignes compose les différents groupes en France

5 centrales en France se partagent 90 % du marché français. Carrefour représente 27 %, Lucie 22 %, ITM 15 %, Auchan 13 %, Casino 13 %. Le poids de ces 5 centrales a été multiplié par 2 en 10 ans



Source : http://www.fdsea51.fr/actualites/communiqués/c20021115b.html#pano_monde

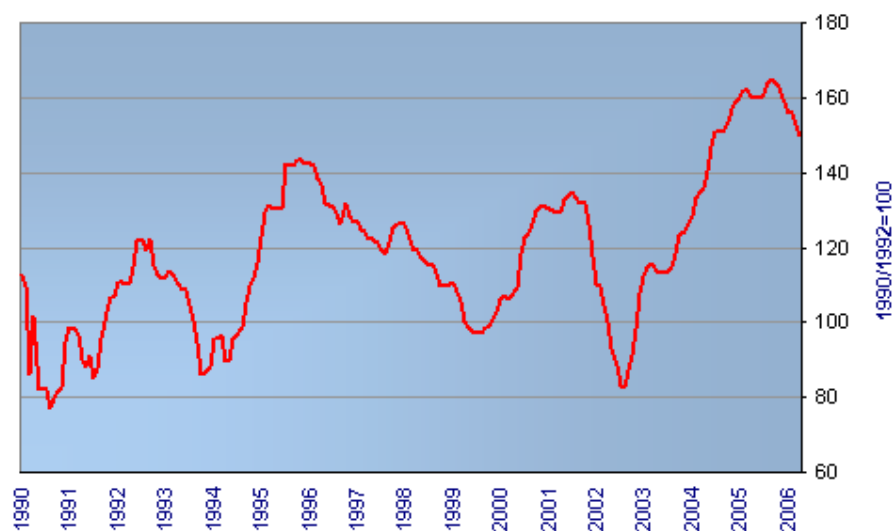
II. LES DIFFERENTS TYPES D'AIDE QUI BENEFICIENT A LA FILIERE

1. Le prix mondial des produits laitiers est instable

Comme le montrent le graphique et le tableau ci-dessous, le prix des produits laitiers connaît de grosses variations sur le marché international. Entre 1990 et 2005 le prix du beurre sur le marché mondial a oscillé entre un minimum à un peu plus de 1000\$ la tonne en 2002 et un maximum 2250 \$/tonne atteint en 1995. De même la poudre maigre de lait atteignait les 1200 \$ la tonne en 1990 et dépassait les 2200 \$ en 2005, en ayant connu quatre périodes de hausse et trois de baisse. (Groupe Economie du Bétail, 2006)

La PAC permet aux producteurs européens d'éviter de trop grosses fluctuations des prix. Ainsi leur environnement est plus prévisible et ils peuvent plus facilement investir.

Indice de prix des produits laitiers ¹



¹L'indice est calculé sur la base de la moyenne pondérée en fonction des échanges internationaux d'une sélection des produits laitiers représentatifs sur les marchés mondiaux.

Indice mensuel des prix (1990-92=100)

	Jan	Fév	Mar	Avr	Mai	Juin	Jui	Aoû	Sep	Oct	Nov	Déc
1990	113	110	86	101	82	82	82	77	80	81	83	94
1991	98	98	97	90	88	91	85	88	95	102	107	107
1992	111	111	110	110	115	122	122	119	122	115	113	112
1993	112	114	112	110	109	109	105	101	95	86	87	88
1994	96	96	97	89	89	95	96	99	105	110	112	116
1995	123	129	131	130	130	130	142	142	142	144	144	142
1996	142	142	138	137	132	131	131	129	126	132	128	127
1997	128	125	124	122	122	121	119	118	121	125	126	126
1998	126	124	119	119	117	116	115	116	113	110	110	110
1999	111	108	106	100	98	98	97	97	99	99	101	103
2000	106	107	106	107	109	118	123	124	126	130	131	131
2001	130	130	129	129	133	134	135	133	132	132	126	118
2002	110	109	105	100	93	89	83	83	87	91	98	108
2003	112	115	116	114	113	113	114	115	118	123	124	126
2004	129	133	135	136	140	147	151	151	151	153	157	159
2005	160	162	162	160	160	160	161	164	165	164	163	160
2006	156	156	153	150								

Source : FAO

2. Les réformes successives de la PAC et leurs conséquences

2.1 La PAC : des prix puis des aides

Au moment de sa mise en place, les six Etats-membres fondateurs de la Communauté européenne ont mis en place une PAC visant à augmenter la production agricole. Cette politique était basée sur des prix agricoles élevés. Ainsi plus les producteurs produisaient, plus leur revenu augmentait. Ainsi l'offre a rapidement dépassé la demande, créant une situation de surproduction qui s'est avérée très coûteuse et a amené la Communauté Européenne à réformer la PAC.

A partir de la fin des années 70 des instruments ont été mis en place pour restreindre la production (fixation de quotas de production avec pénalité en cas de dépassement, mise en place de conditionnalités pour l'octroi du soutien public). En 1992, un pas décisif a été franchi dans la réforme de la PAC, avec une baisse du prix de soutien des céréales et de la viande bovine. Cette baisse était compensée par des aides directes à l'hectare, ou à la tête de bétail. La réforme de l'Agenda 2000 a généralisé et renforcé la baisse des prix de soutien.

La dernière réforme de la PAC, datant de 2003, va plus loin encore en introduisant le découplage des aides de la quantité produite et des surfaces cultivées, via des aides directes à l'hectare fondées sur des critères de référence historiques.

La politique laitière est une bonne illustration de ces évolutions de la PAC : une politique qui pèse énormément sur le budget européen avec une efficacité très relative. Son coût peut être évalué de différentes manières. Le soutien à la filière lait coûte directement 2,5 milliards d'Euros par an aux citoyens de l'Union Européenne dont au moins la moitié est consacrée aux subventions à l'exportation. Le reste de ces soutiens directs vise à promouvoir la consommation intérieure et de produits laitiers. Cependant en comptant les soutiens indirects, l'OCDE estime à 16 milliards en 2001² les soutiens versés par l'UE à cette filière soient plus de 2\$ par vache et par jour. Malgré ces sommes énormes de nombreux petits producteurs européens ne peuvent rester dans la filière. Ainsi le nombre de producteurs laitiers a chuté de plus de 50% lors de la dernière décennie alors que la taille moyenne des troupeaux connaissait une hausse de 55% (Oxfam, 2002).

² En utilisant la méthode des ESP (Equivalents Subventions à la Production) qui prennent en compte l'ESP intègre de façon explicite toutes les mesures de politique agricole intérieure affectant de façon directe ou indirecte le commerce extérieur qui ne seraient pas prises en compte par l'estimation des obstacles aux échanges. Ils prennent notamment en compte les services d'intérêt général comme l'Enseignement Agricole.

2.2 La politique du secteur laitier

L'OCM lait a été mise en place en 1964. Elle couvre une large gamme de produits laitiers et repose sur une politique de soutien par les prix. L'OCM prévoit en effet un « prix indicatif » pour le lait de vache et des prix d'intervention pour le beurre et le lait écrémé en poudre. Les instruments prévus par l'OCM -achats publics et aide au stockage privé- servent à faire en sorte que le prix de marché du lait soit le plus proche possible de ces prix.

Concernant le volet commercial, l'OCM prévoit des restitutions à l'exportation pour couvrir la différence entre les prix du marché mondial et ceux pratiqués dans l'Union européenne. Le montant des restitutions évolue en fonction du prix du marché mondial : si le prix mondial augmente, les restitutions nécessaires pour compenser la différence entre prix communautaire et prix mondial diminuent. Inversement, si le prix mondial diminue, les restitutions nécessaires pour compenser la différence entre prix communautaire et prix mondial augmentent.

Outre ces instruments, l'OCM prévoit aussi un certain nombre de mesures destinées à stimuler la consommation de produits laitiers dans la Communauté européenne (« aides à l'écoulement »). Les produits concernés sont le beurre et le lait écrémé en poudre. Ainsi le beurre utilisé pour la fabrication de pâtisserie et de glaces ou bien le lait écrémé utilisé dans la production d'aliments pour les animaux ou la caséine peuvent être subventionnés. 1,1 milliards d'Euros ont ainsi été dépensés par l'UE en 2000. (OXFAM, 2002)

En garantissant des prix élevés aux producteurs, la PAC a fortement stimulé la production de lait de l'UE. La machine productive s'est ainsi emballée, la production dépassant largement la consommation européenne. Ce système de production a donc commencé à devenir de plus en plus coûteux. En effet les excédents de production (par rapport à la consommation européenne) ne pouvaient être exportés qu'au prix de restitutions à l'exportation.

L'augmentation de la production menaçant de faire exploser la politique laitière européenne, le système a dû être réformé. La Commission Européenne a choisi en 1984 de maintenir un système basé sur les prix mais en supprimant son principal effet pervers : la surproduction. Ainsi un mécanisme a été mis en place pour que la production corresponde à la consommation européenne. Ainsi les prix s'équilibrent plus facilement (loi de l'offre et de la demande) et les quantités produites sont maîtrisées. Ce système s'appelle le quota de production. Une certaine quantité de production (quota) est octroyé à chaque éleveur. Ce dernier paie une pénalité en cas de dépassement du quota.

2.3 Les restitutions à l'exportation sont versées aux industriels

Fondement

Les restitutions communautaires sont versées à l'exportation pour couvrir la différence entre le prix du marché intérieur et celui du marché international. Ce mécanisme est un rouage essentiel de la politique agricole commune (PAC). Lors de la mise en place de la PAC, la protection du marché interne a été assurée par un système de prélèvement variable : le droit de douane s'applique en fonction du prix auquel se présente le produit extra communautaire. Ce mécanisme a donc pour effet de relever le prix des produits importés, et de maintenir sur le marché intérieur des prix structurellement plus élevés qu'à l'extérieur.

Les restitutions à l'exportation ont été prévues pour constituer le pendant de ce mécanisme de protection à l'importation. Pour permettre l'exportation des produits européens dont le prix est supérieur au prix mondial, une partie de la somme récoltée aux frontières via les prélèvements à l'importation est restituée aux exportateurs. Cette restitution à l'exportation tend donc, comme le prélèvement, à couvrir la différence entre les prix pratiqués à l'intérieur de la Communauté et ceux pratiqués sur le marché international.

Aussi les restitutions à l'exportation sont-elles indissociables du type d'organisation de marché fondé sur un prix de soutien. Elles constituent donc une pierre angulaire de la « préférence communautaire ».

Produits éligibles

Le lait et les produits laitiers sont éligibles aux restitutions aux exportations, tout comme de nombreux autres produits³. La fixation des montants de subventions se fait en fonction de la catégorie de produit concernée.

Modalités d'attribution

Les procédures d'attribution sont différentes selon les types de produits. L'obtention de restitutions à l'exportation est conditionnée à l'obtention d'un certificat d'exportation. Généralement, l'année est divisée en six périodes pour l'examen des demandes de certificats à l'exportation. La Commission peut à tout moment appliquer un taux de réduction ou un arrêt aux demandes de certificats, si elle estime devoir plafonner les dépenses de restitutions à l'exportation, de façon à respecter ses engagements auprès de l'OMC.

Montant

Le montant des restitutions est fixé tous les mois par la Commission européenne.

Pour un même groupe de produits, le montant des restitutions à l'exportation peut varier selon la destination en fonction des conditions de la concurrence sur le marché destinataire, ou encore des effets de change, pour le groupe de produits considérés. Les différentes destinations correspondent soit à un pays, soit à une zone, qui n'est pas nécessairement un regroupement

³ Céréales, riz, produits transformés à base de céréales, aliments composés à base de céréales, viande bovine, viande de porc, viande de volaille, œufs, lait et produits laitiers, fruits et légumes frais, fruits et légumes transformés, huile d'olive, sucre, sirop et produits à base de sucre, vins.

géographique homogène. Il convient de noter que les niveaux de restitutions varient de façon extrêmement sensible selon la destination.

Les restitutions pour les produits laitiers

La production laitière est maintenue supérieure à la consommation européenne, ce qui entraîne la mise en place de restitutions à l'exportation (taux d'autosuffisance de l'UE de 110% (OXFAM, 2002)). Malgré cela la France ne remplit pas son quota « livraison », fixé à 23,905 millions de tonnes pour la campagne 2005-2006. Ce quota est supérieur d'environ 250 000 tonnes à la production française (Agreste Conjoncture Lait et produits laitiers n°3, mars 2006).

En 2002, les restitutions à l'exportation de l'UE étaient de 1850€ par tonne pour le beurre (56% du prix d'intervention) et de 760 € par tonne pour le lait écrémé en poudre (36% du prix d'intervention). Elles varient en fonction des prix mondiaux, des fluctuations de taux de change et du niveau des prix nationaux. (Villain, 2006). L'UE est le premier utilisateur de ce mode de soutien : 90% des subventions à l'exportation notifiées à l'OMC en 2005 (Boulangier, 2005).

Pour la période 1995-2003 les restitutions cumulées de l'UE se sont montées à 45,8 milliards d'euros (tous produits confondus)(Boulangier, 2005). La France est le plus gros bénéficiaire de ce financement public (21% du total en 2003) (Boulangier, 2005). Les restitutions aux exportations de l'UE baissent entre 1995 et 2003 mais essentiellement pour les produits dont l'OCM a été réformé par une baisse du prix garanti et sa compensation par des subventions directes. Mécaniquement le besoin de restitution pour compenser la différence entre le prix intérieur et celui du marché mondial diminue...

Les restitutions pour les produits laitiers étant versées aux entreprises de transformation, elles sont relativement concentrées. En France les 25 plus gros bénéficiaires en ont reçu un peu plus des trois quarts (156 millions d'Euros en 2004, (ONILAIT, 2005).

L'avenir des restitutions aux exportations

Les subventions à l'exportation sont un soutien classé dans la catégorie la plus distorsive de l'OMC, la boîte orange. De ce fait leur niveau est encadré et elles sont destinées à disparaître. C'est pourquoi le régime laitier de la PAC n'est plus tenable à long terme et la Commission Européenne a souhaité réformer la PAC en 2003 en faisant baisser le prix intérieur et ainsi avoir moins besoin des restitutions aux exportations.

En décembre 2005, la Déclaration adoptée suite à la 6^{ème} Conférence ministérielle de Hong-Kong indique que les subventions à l'exportation devront être complètement supprimées d'ici la date de 2013. Néanmoins cette suppression est conditionnée au fait que les autres grandes puissances disciplinent elles aussi les mesures d'effet équivalent (c'est ce qu'on appelle le parallélisme des disciplines).

Même s'il reste toujours possible que les restitutions aux exportations européennes perdurent, dans le cas où les négociations ne permettraient pas d'avancer sur le parallélisme des

disciplines, il n'en reste pas moins que les documents adoptés dans le cadre des négociations commerciales multilatérales depuis la Conférence Ministérielle de Doha⁴ prévoient leur élimination. La probabilité d'une disparition à échéance plus ou moins proche des restitutions à l'exportation ne cesse donc d'augmenter.

La réforme de l'Agenda 2000⁵ ne modifie pas le fondement de l'OCM qui reste toujours fondée sur un système « prix de soutien » mais elle anticipe la baisse et la suppression des restitutions aux exportations. Elle prévoit notamment une baisse graduelle du niveau des prix de soutien, à la fois pour le beurre et le lait écrémé en poudre. Pour le beurre, le prix d'intervention doit progressivement passer de 328,20 €/100 kg en 2004 à 246,39 €/100 kg à partir du 1^{er} juillet 2007 (après des baisses annuelles successives). Pour le lait en poudre, le prix d'intervention doit passer de 205,52 €/100 kg en 2004 à 174,69 €/100 kg à partir du 1^{er} juillet 2006. De plus les achats d'intervention pour le beurre seront diminués (suspendus au-delà d'une limite de 70.000 tonnes en 2004 pour diminuer à 30.000 tonnes d'ici à 2007).

2.4 L'aide directe laitière est versée aux producteurs

Pour compenser la baisse des prix et donc des revenus des producteurs, la Commission Européenne a mis en place en 2004 une Aide Directe Laitière (ADL). Cette dernière n'existera plus en tant que telle en 2006, elle sera intégrée au paiement unique découplé.

L'ADL vient compenser partiellement la baisse des prix d'intervention. Elle est constituée de 2 volets :

- La prime aux produits laitiers : attribuée à chaque producteur de lait européen en fonction de sa référence individuelle.
- Les paiements supplémentaires : enveloppe européenne, attribuée à chaque État-membre qui arrête une répartition nationale en fonction de critères objectifs.

Cette aide est attribuée à tout producteur de lait, par année civile, par exploitation. Elle est octroyée par tonne de quantité individuelle de référence. Le demandeur doit avoir produit du lait pendant la campagne laitière 2004-2005. Dans le cas de transfert de la référence laitière au cours de campagne, l'aide sera attribuée au prorata temporis au cédant et au reprenneur.

⁴ L'Article 13 de la Déclaration ministérielle adoptée à Doha prévoit en effet un engagement des membres de l'OMC à mener des négociations globales visant à « des réductions de toutes les formes de subventions à l'exportation, en vue de leur retrait progressif ». Document OMC WT/MIN(01)/DEC/1

⁵ Règlement (CE) n°1255/1999, JO L 160 du 26.6.1999

Pour 2006, le montant de l'aide qui sera intégré au paiement unique est estimé à 35,50 € par tonne.

Prime aux produits laitiers	Paiements supplémentaires
<p>Calculée sur la base de la quantité individuelle de référence disponible au 31 mars 2006, quantité exprimée en tonnes.</p> <p>. 24,49 €/tonne pour année civile 2006</p> <ul style="list-style-type: none"> • Dispositions spécifiques en cas d'inactivité • Application d'un coefficient de réduction des quantités, si la somme de toutes les quantités de références individuelles, dans un État-membre, dépasse la somme des quantités totales correspondantes de cet État, pour la période de douze mois 1999/2000 	<p>Le paiement supplémentaire correspond à une enveloppe, à répartir par l'État-membre, selon des critères objectifs et de manière à assurer l'égalité de traitement entre les producteurs et à éviter des distorsions du marché et de la concurrence.</p> <ul style="list-style-type: none"> • La France a décidé, pour 2006, de répartir cette enveloppe de flexibilité laitière (268,3 millions d'euros), de manière uniforme entre tous les producteurs de lait, en fonction de la quantité individuelle de référence disponible au 31 mars 2006, soit <p>. 11,00 €/tonne pour l'année civile 2006</p> <ul style="list-style-type: none"> • Dispositions spécifiques en cas d'inactivité
<p>Soit une aide laitière de 35,50 €/tonne environ pour l'année civile 2006.</p>	

Source : <http://www.cra-normandie.fr/aides/aides69.htm>

3. Une politique qui met les paysans sous perfusion

Le système des quotas est en apparence maintenu. Lors de la réforme de la PAC de 2003 les Etats membres, malgré de fortes divisions internes, ont décidé de proroger le régime des quotas jusqu'au 31 mars 2015. Cependant ils ont décidé dans le même temps d'augmenter les quotas et donc les quantités produites de 0,5% par an pendant trois ans à compter de la campagne 2006/2007 (Chatellier, 2006). Or, le régime est déjà largement excédentaire. Les entreprises de l'UE exportent la différence entre la production et la consommation européenne de produits laitiers grâce aux restitutions aux exportations.

L'évolution des restitutions à l'exportation de l'Union européenne est à appréhender dans le double contexte de la réforme de la PAC, qui s'éloigne de plus en plus d'un système fondé sur un soutien des prix, et de l'accord de l'OMC, qui impose aux Etats-membres d'éliminer l'ensemble des subventions directes à l'exportation d'ici la date butoir de 2013.

Les volumes d'exportations subventionnés et de restitutions que peut utiliser l'UE sont contingentés par l'OMC. Malgré l'adhésion de 10 nouveaux membres, les contingents n'ont pas augmenté. Si les Etats membres arrivent à un accord sur les négociations agricoles, les subventions à l'exportation vont baisser jusqu'à totale suppression en 2013.

En résumé, les prix des produits laitiers payés aux producteurs vont baisser, ce qui limitera le montant de restitutions aux exportations et permettra d'anticiper l'application des règles de l'OMC. Le revenu des paysans issu de la vente du lait va lui aussi baisser. Cette baisse sera compensée par le versement d'une aide directe et par l'augmentation des quantités produites. Le système s'éloigne donc de plus en plus de la régulation de l'offre.

III. L'UE IMPORTE ET EXPORTE DES PRODUITS LAITIERS

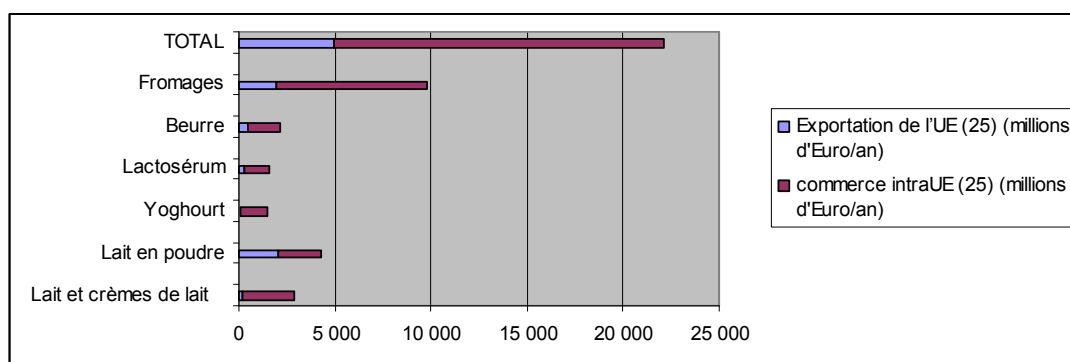
La nomenclature commerciale de l'Union Européenne distingue six types de produits laitiers :

- (0401) Lait et crème de lait, non concentrés ni additionnés de sucre ou d'autres édulcorants
- (0402) Lait et crème de lait, concentrés ou additionnés de sucre ou d'autres édulcorants
- (0403) Babeurre, lait et crème caillés, yoghourt, képhir et autres laits et crèmes fermentés ou acidifiés, même concentrés ou additionnés de sucre ou d'autres édulcorants ou aromatisés ou additionnés de fruits ou de cacao
- (0404) Lactosérum, même concentré ou additionné de sucre ou d'autres édulcorants; produits consistant en composants naturels du lait, même additionnés de sucre ou d'autres édulcorants, non dénommés ni compris ailleurs
- (0405) Beurre et autres matières grasses provenant du lait; pâtes à tartiner laitières
- (0406) Fromages et caillebotte

1. Des exportations essentiellement communautaires

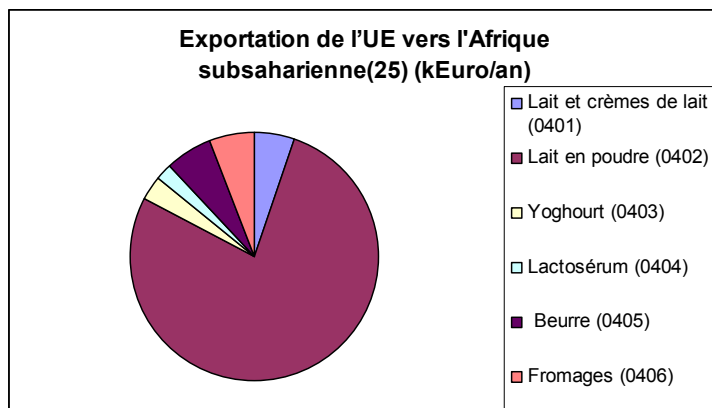
Le commerce européen des produits laitiers est majoritairement communautaire : ce dernier représente plus de trois fois les exportations hors UE (en valeur). Les entreprises de l'Union Européenne exportent hors de l'UE majoritairement du lait en poudre, des fromages et du beurre.

Figure 1: Exportation intra et extra UE de produits laitiers 2000-2004, en valeur



2. Exportations de poudre de lait vers l'Afrique subsaharienne

Figure 2: Exportation de l'UE (25) vers l'Afrique subsaharienne en 2004



Source : <http://export-help.cec.eu.int/>

Des exportations concentrées sur quelques pays

Pour la poudre de lait, les dix premiers importateurs concentrent 80% des importations de l'Afrique subsaharienne. Le Nigeria importe 40% (en valeur) des poudres de lait exportées par l'UE vers l'Afrique subsaharienne. Les ressources pétrolières de ce pays lui permettent d'importer de la nourriture, de plus c'est un important centre de redistribution commerciale vers l'Afrique occidentale et centrale.

Tableau 3: Les principaux pays d'Afrique subsaharienne important de la poudre de lait européenne

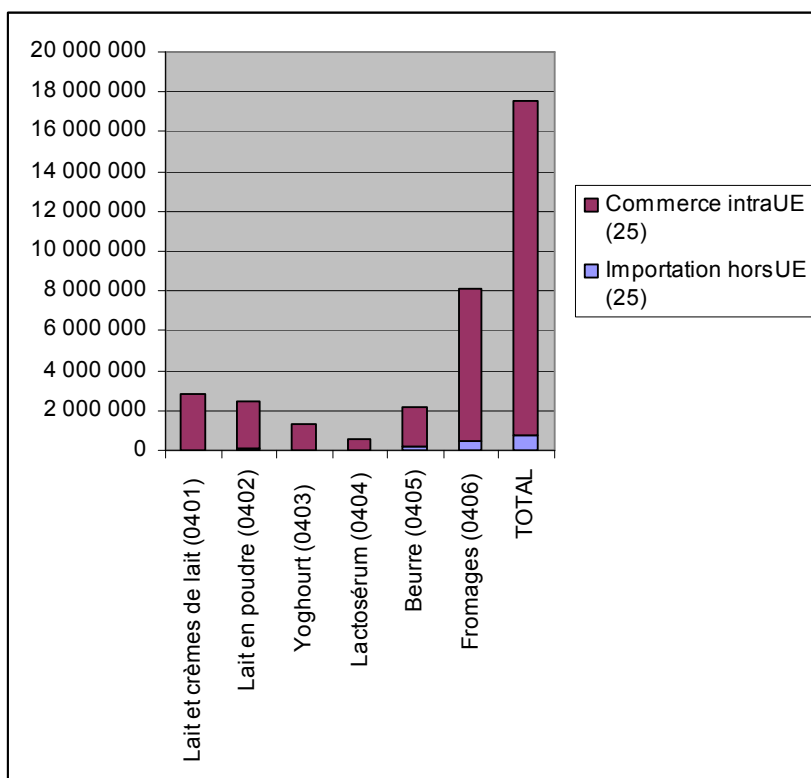
Rang	Pays	Exportation de poudre de lait en keuro, 2004	%
1	Nigeria	151 780	39
2	Senegal	32 339	8
3	Ivory Coast	24 176	6
4	Angola	22 043	6
5	Congo (Dem. Rep.)	18 854	5
6	Ghana	15 038	4
7	Cameroon	13 318	3
8	Sudan	13 170	3
9	Gabon	12 427	3
10	Djibouti	9 261	2
	TOTAL	312 407	80

Source : <http://export-help.cec.eu.int/>

3. Les échanges intra UE

L'UE s'approvisionne très peu en dehors de son territoire. La préférence communautaire fonctionne donc à plein pour les produits laitiers. Les échanges intra européens concernent essentiellement du fromage (près de la moitié en valeur). A noter cependant des faibles importations hors UE de fromage et dans une moindre mesure de beurre. Les autres produits représentent des quantités négligeables au regard du commerce intra UE.

Figure 3: Commerce intra UE et importations de l'UE de 2000 à 2004 (kEuro/an), source <http://export-help.cec.eu.int/>



IV. LE LAIT EN EUROPE : UN COMMERCE EQUITABLE ?

1. Le prix du lait baisse

Tableau 4 : Le prix du lait standard de 2003 à 2005 payé au producteur en France (Euro/L)

2005	0,278
2004	0,286
2003	0,295

Source Groupe Economie du Bétail, 2006

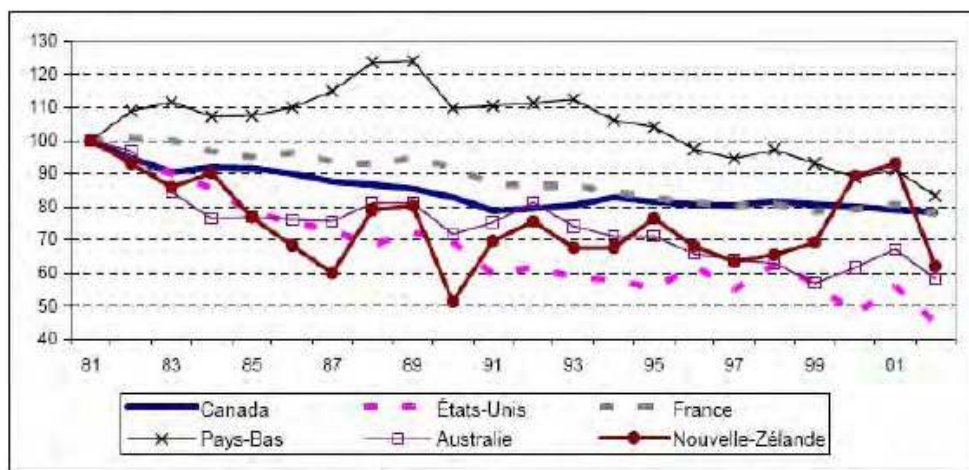
« En 2005, le prix du lait standard (38 g de matière grasse et 32 g de matière protéique) a été payé en moyenne 278 Euros les mille litres, 8,4 Euros de moins qu'en 2004, soit -3%, alors que le CNIEL recommandait une baisse moyenne de 6,3 Euros les mille litres. La négociation interprofessionnelle apparaît de plus en plus difficile, tant les points de vue entre éleveurs et industriels laitiers tendent à s'éloigner. En 2004, le prix du lait standard avait déjà perdu 9 Euros (-4%) par rapport au bon niveau de 2003 ». (Groupe Economie du Bétail, 2006)

Un dispositif de recommandation interprofessionnelle existe en France mais il ne garantit pas pour autant une meilleure valorisation du prix du lait. (GEB, 2006)

La baisse du prix s'explique par une baisse de la fabrication de fromage due à une stagnation de la consommation intérieure et à des difficultés d'écoulement sur les marchés européens. Elle est aussi la conséquence de la baisse des soutiens européens à la consommation intérieure et aux exportations. Cette baisse du prix du lait a été compensée en 2006 par un doublement de l'aide directe laitière (qui est passée de 12 à 24 Euros/tonne). En 2006 cette baisse va continuer, sous l'influence de la baisse des prix d'intervention et d'une augmentation des références de 0,5% pour la campagne 2006-2007 (GEB, 2006).

Cette tendance ne concerne pas que les producteurs français. D'après ce graphe, on voit que les prix à la ferme baissent dans tous les pays. Néanmoins, ils baissent moins fortement dans les pays ayant des systèmes de régulation de l'offre (France, Pays-Bas, Canada) que dans les pays au secteur laitier sans ce type de système (Etats-Unis, Australie, Nouvelle Zélande). (Mercier-Gouin, 2005)

Figure 6 – Évolution du prix du lait à la production en termes réels, 1981 à 2002, en monnaies nationales, indice 100 = 1981

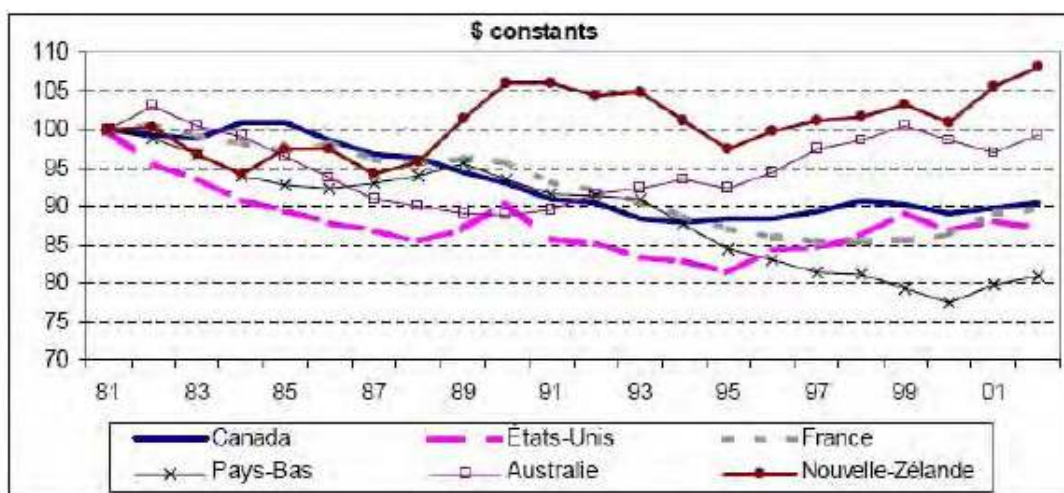


Sources : USDA, Agricultural Statistics; Statistique Canada, Banque de données CANSIM, Cat. 23-001; Dutch Dairy Board; INSEE France, comptes de l'agriculture; AF New Zealand; Dairy Australia; et nos calculs.

2. Le prix du lait à la consommation ne cesse lui aussi de baisser

Les prix à la consommation baissent en \$ constant dans les pays ayant un système de gestion de l'offre (France, Pays Bas, Canada), ainsi qu'aux États-Unis, alors qu'ils augmentent en Nouvelle Zélande et en Australie, où n'existent pas de tels systèmes. (Mercier-Gouin, 2005)

Figure 9 – Évolution de l'indice des prix à la consommation des produits laitiers* par pays, en monnaies nationales constantes, 1981 à 2002 (indice 100 = 1981)



*Pour les Pays-Bas et la Nouvelle-Zélande, indice des prix à la consommation des produits laitiers et des oeufs.

Source : Statistique Canada; NASS-USDA; Agreste Chiffres et Données Agroalimentaire - Lait et produits laitiers (tableau 7.10) divers numéros; Annuaire statistique de la France, diverses années; Dutch Dairy Board; EC Dairy Facts and Figures; Statistics Netherlands; Australian Bureau of Statistics, sortie spéciale; MAF New Zealand; New Zealand Statistics, sortie spéciale; et nos calculs.

En France à titre d'exemple le lait UHT ½ écrémé valait 0,67 Euro en janvier 2004, 0,66 en octobre, et enfin 0,65 en janvier 2005. Ainsi en un an il a perdu 2 cents. Les prix payés par les consommateurs sont cependant bien plus élevés qu'en Allemagne (0,49 Euro sur la même période) à cause d'une plus forte présence du hard discount (aux marges moins élevées) dans ce pays. (GEB, 2006, p.128)

L'indice français des prix du (lait, fromage et œufs) de l'INSEE est à 112,24 en 2006 (base 100=1998) alors que l'indice de l'ensemble des produits alimentaires est à 116,27. L'indice de l'ensemble des prix à la consommation est à 114,16, donc l'indice lait, fromage, œufs évolue moins vite que le reste des prix à la consommation. (INSEE, mai 2006, Informations rapides n° 154, 8 p., INSEE, Paris)

3. La régulation de la production : un système équitable ?

Comme on l'a vu plus haut, en Europe les prix à la production baissent mais moins fortement que dans les pays n'ayant pas de régulation de la production. Ce système, même s'il peut être amélioré, assure des meilleurs prix aux producteurs. De plus, les consommateurs européens ne sont pas lésés en Europe, puisque les prix à la consommation baissent, ce qui n'est pas le cas des pays dérégulés.

En Nouvelle Zélande et en Australie, économies n'ayant pas de système de régulation de la production de lait, les prix à la production baissent fortement alors que les prix à la consommation augmentent. Les industriels et les distributeurs empochent la différence !

Il vaut mieux être consommateur ou producteur de lait en Europe qu'en Australie ou en Nouvelle Zélande. La régulation de la production a des effets bénéfiques pour les consommateurs et les producteurs : elle permet donc de construire un commerce plus équitable.

Ce système est néanmoins loin d'être parfait et il convient d'en identifier les défauts.

Tout d'abord, la mise en place des quotas a figé la répartition de la production dans l'espace. Les Etats membres qui étaient déjà fortement producteurs avant la mise en place des quotas ont vu leur position se conforter, alors que les nouveaux Etats membres qui pour la plupart n'ont pas développé leurs structures de production agricole se retrouvent bloqués dans ce développement.

De plus, le système est axé sur la régulation de la quantité et donc des prix, tout en étant adossé à une réglementation sanitaire forte. Il n'incite pas de lui-même à une meilleure protection de l'environnement. Certes les éleveurs sont soumis à une réglementation environnementale mais les modes de production plus respectueux de l'environnement comme les systèmes herbagers sont moins soutenus que les systèmes plus intensifs.

Enfin, la production est régulée mais à un niveau toujours supérieur à la consommation européenne. Cela génère des excédents qui ne peuvent être exportés que grâce à des restitutions aux exportations. Ces exportations subventionnées représentent une concurrence déloyale pour les producteurs non européens. En Afrique notamment les importations de poudre de lait subventionnées ne permettent pas de créer les conditions nécessaires à l'augmentation de la production locale.

Ce défaut majeur de la PAC ne va malheureusement pas s'atténuer avec la réforme de la PAC de 2003. En effet, l'Europe va augmenter ses quotas de 0,5% par an, et donc certainement ses exportations de produits laitiers. Parallèlement à la diminution progressive des restitutions décidée aux rencontres de l'OMC à Hong Kong en décembre 2005, le prix intérieur du lait va baisser, ce qui permettra de diminuer les restitutions nécessaires pour pouvoir exporter. Les paysans recevront une aide directe destinée à compenser la baisse du prix du lait. Ainsi, les entreprises de l'Union Européenne continueront à pouvoir exporter des produits laitiers subventionnés.

Le système des quotas laitiers comporte donc des atouts intéressants mais aussi des défauts importants. Comment pourrait-il être réformé ?

V. QUELQUES PRINCIPES POUR UNE REFORME EQUITABLE

Plusieurs principes devraient guider une réforme équitable du secteur laitier européen :

1- La production européenne devrait être réduite pour se rapprocher de la consommation européenne. Ainsi le volume d'excédents nécessitant des restitutions ou une baisse du prix du lait serait réduit. Le revenu des éleveurs serait ainsi basé uniquement sur la vente de leur produit, sans nécessiter des subventions pour exporter ou pour compenser un prix de vente trop bas.

2- Les subventions au secteur laitier devraient donc se concentrer sur la conversion vers des systèmes de production plus économes en intrants et moins productifs. Ces systèmes permettent de maintenir les revenus des éleveurs tout en réduisant leur production.

3- Cela permettrait une réallocation progressive des quotas de production des régions les plus productives vers les régions moins dotées en quotas souvent situées dans les nouveaux Etats membres où l'agriculture est très pauvre. Ainsi ces régions pourraient augmenter leur production laitière ce qui serait favorable au revenu agricole et donc au développement rural.

4- Enfin, les changements de politique étant toujours longs, les pays en développement devraient avoir le droit à la souveraineté alimentaire avec en particulier la possibilité de protéger leur marché des exportations subventionnées de produits laitiers européens. Cela leur permettrait de créer les conditions favorables au développement de leur propre production. Cette dernière proposition ne relève pas directement de la Politique Agricole Commune mais plutôt des négociations commerciales internationales, à l'Organisation Mondiale du Commerce, des Accords de Partenariat Economique entre l'UE et les pays Afrique Caraïbes Pacifique, mais aussi les réformes imposées par les Institutions Financières Internationales. L'Union Européenne devrait soutenir ce droit à la souveraineté alimentaire dans les différentes institutions internationales où elle siège et dans ses négociations bilatérales comme les APE.

BIBLIOGRAPHIE :

Assemblée Nationale Française, avril 2003, Rapport d'information sur l'adhésion de la Pologne à l'Union Européenne, 48 p., éd. Assemblée Nationale, Paris (France)

Agreste Conjoncture- Lait et produits laitiers, n°3, mars 2006, 4 p., Ministère de l'Agriculture et de la Pêche, Paris (France)

Boulangier Pierre, décembre 2005, Les subventions à l'exportation : une espèce en voie de disparition, au-delà de la Ministérielle de l'OMC à Hong Kong, 7 p., Groupe d'Economie Mondiale Sciences Po, Paris (France)

Chatelier Vincent, 2006, Le découplage et les droits à paiement unique dans les exploitations laitières et bovins-viande en France, Cahiers d'Economie et Sociologie Rurale n°78, 80 p., INRA, Paris (France)

France Pologne pour l'Europe, 2004, Université d'été 2004, Les enjeux de la Politique Agricole Commune après l'élargissement de 2004, éd. L'Harmattan, 275 p., Paris (France)

Groupe Economie du Bétail, septembre 2002, Dossier économie de l'élevage n°316 B, La filière laitière en Pologne, gérer la reprise, 28 p., Institut de l'Elevage, Paris (France)

Groupe Economie du Bétail, février 2006, Dossier économie de l'élevage n°354, 2005 : l'année économique lait et viande bovine. Perspectives 2006, 169 p., Institut de l'Elevage, Paris (France)

Hedi Bchir Mohamed, Maurel Mathilde, avril 2003, Impacts économiques et sociaux de l'élargissement pour l'Union Européenne et la France, Document de travail n°2002 du CEPIL, 89 p., Paris (France)

Hofstetter Martin, mai 2005, Demands on a reform of the European Community dairy market regulation from the perspective of peasant farmer organisations in north and south, 8 p., éd. German Watch, Berlin (Allemagne)

INSEE, mai 2006, Informations rapides n° 154, 8 p., INSEE, Paris (France)

Latruffe Laure, 2005, Les exploitations agricoles polonaises à la veille de l'élargissement : efficacité des facteurs de production et structure financière, Cahiers d'Economie et Sociologie Rurale n°74, 25 p., INRA, Paris (France)

Mercier-Gouin Daniel, déc. 2005, La performance économique comparée des systèmes de régulation du secteur laitier, une analyse internationale, Notes et Etudes Economiques n°24, pp.99 à 133, Ministère de l'Agriculture et de la Pêche, Paris (France)

Office de l'Elevage, 2006, Tableau de bord hebdomadaire du 12 mai 2006, Paris (France)

Oxfam, décembre 2002, La PAC pressurée, comment le régime laitier de l'Europe est-il en train de ruiner les moyens d'existence dans les pays en voie de développement, 31 p., Oxfam International, Washington (Etats-Unis d'Amérique)

Pouliquen Alain, octobre 2001, Compétitivités et revenus agricoles dans les secteurs agroalimentaires des PECO, implications avant et après adhésion pour les marchés et les politiques de l'UE, 91 p., Direction Générale de l'Agriculture de la Commission Européenne, Bruxelles (Belgique)

Pouliquen Alain, juin 2002, Intégration des pays de l'est : faut-il redouter l'impact de leurs dynamiques agricoles ?, 13 p., Mission Agrobiosciences, Communauté de Communes Bastides et Vallons du Gers (France)

Villain Julie, avril 2006, Evolution du marché mondial du lait depuis 1984, impact sur les filières locales dans les pays du sud, 26 p., éd. GRET, Paris (France)

Sites internet :

http://www.cidilait.com/elevage_marche310.0.html?&i=2&j=3 : les marchés du lait

http://www.fao.org/es/esc/fr/20953/20999/highlight_88221fr.html : indice des prix des produits laitiers sur le marché mondial, évolution de 1990 à 2006

http://www.insee.fr/fr/indicateur/cnat_annu/base_2000/comptes_specialises/htm/t_10_d512.html

<http://www.inst-elevage.asso.fr>

<http://www.stat.gov.pl/english/index.htm> : organisme statistique polonais

