

L'Europe et la crise du lait : quelles régulations pour le secteur laitier ?

Nicolas-Jean Brehon : Enseignant en master de finances publiques à l'université Paris I-Sorbonne, directeur de recherches à l'EDHEC. Il est chroniqueur au Monde de l'économie.

La crise qui affecte le secteur laitier est économique, sociale, et politique : la nouvelle Politique Agricole Commune (PAC) décidée en 2003 a été incapable d'assumer l'un des premiers objectifs de la PAC, à savoir garantir des revenus aux producteurs. En France, les éleveurs réclament le retour aux régulations administrées par des quotas laitiers. Est-ce la bonne solution ? Mais comment les blâmer quand ni les Etats ni la Commission ne proposent de solution alternative ? Cette étude récapitule les éléments de la crise actuelle et les voies de consensus qui peuvent être cherchées [\[1\]](#).

I. COMMENT EXPLIQUER LA CRISE ACTUELLE ?

En 20 ans, le contexte a radicalement changé. Le secteur a été marqué par l'abandon progressif des régulations publiques et par un jeu du marché totalement chaotique, aggravé par quelques spécificités françaises

A. L'abandon progressif des régulations publiques

1. Les régulations publiques du secteur laitier

Jusqu'au début des années 2000, le secteur laitier fut le secteur agricole le plus régulé de tous. Tous les leviers de l'action communautaire étaient sollicités, à savoir :

- Des prix administrés. Le prix du marché, théoriquement libre, dépendait en fait étroitement des prix " indicatifs " fixés par le Conseil ;

- Un encadrement des quantités par le système des quotas laitiers (QL), c'est-à-dire des limites de quantités de lait, fixées par an et par Etat membre. Le dépassement des quotas donnait lieu à paiement de pénalités financières ;

- Des actions ponctuelles pour développer la demande de produits laitiers, soit en interne (distribution de lait aux écoles, aides à l'utilisation de beurre pâtisseries), soit à l'exportation (restitutions, c'est-à-dire des subventions aux exportations de produits laitiers) ;

- Un mécanisme d'intervention : lorsque les prix du marché descendaient en dessous d'un certain seuil, la Commission était tenue de procéder à des achats de produits laitiers industriels (beurre et poudre de lait) qui étaient stockés dans l'attente d'une revente ultérieure.

2. L'abandon des régulations publiques

Les producteurs ayant une quasi garantie d'écouler les productions à des prix rémunérateurs et les Etats n'ayant jamais eu le courage politique de fixer les quotas à des niveaux suffisamment rigoureux, le système s'est emballé. Les crises des années 80 (un million de tonnes de beurre stocké finalement livré presque gratuitement à l'URSS) a conduit à une refonte totale du système.

En 10 ans, le régime communautaire du secteur laitier s'est radicalement transformé :

- Le système des prix administrés a été démantelé (voir annexe 1) : le prix indicatif a été réduit puis supprimé. La baisse de revenus des éleveurs qui en a résulté a été compensée par des aides directes aux revenus, transformées en 2003 en droits de paiement unique (DPU) ;

- L'UE s'est engagée dans un mouvement d'augmentation des quotas laitiers. Ils ont été augmentés à deux reprises depuis 2003 entre 2 et 2,5% selon les Etats membres [2]. Le bilan de santé, conclu le 20 novembre 2008, prévoit une nouvelle augmentation de 1%/an à partir de 2009, jusqu'à leur suppression annoncée pour 2015 ;

- Les actions ponctuelles sur la demande se sont raréfiées, les restitutions étant d'ailleurs dénoncées par l'organisation mondiale du commerce (OMC) ;

- L'intervention sur les produits industriels a été très encadrée. Le prix d'intervention a été fixé à un niveau très peu attractif et les quantités éligibles ont été plafonnées.

B. L'évolution chaotique du marché

La réglementation a cédé la place au libre marché. Le passage d'un système à un autre a été brutal. Deux phénomènes sont apparus.

1. La dépendance des prix intérieurs aux prix internationaux

Dans le passé, le prix indicatif servait de prix directeur. Ce rôle est dorénavant assuré par le prix de la poudre de lait, un produit industriel largement exporté, ignoré du grand public et pourtant décisif [3]. Si globalement, la part des exportations dans le total de la production est très faible [4], l'exportation est cruciale pour certains fabricants et Etats (la France et l'Irlande notamment). 3 produits sont exportés : le fromage, le beurre et la poudre de lait, produit le plus internationalisé. Qu'il augmente ou qu'il diminue, le prix de la poudre entraîne celui des autres produits laitiers, des autres produits exportés, puis, par contagion, des produits de consommation (lait et produits frais). C'est ainsi que le prix européen se trouve dépendant des conditions climatiques de la Nouvelle-Zélande [5] (producteur presque exclusivement tourné vers l'export), ou bien encore de la consommation chinoise [6] ! Deux facteurs qui ont joué à la hausse en 2007/2008. A l'inverse, la crise de la mélamine, toxique incorporé au lait maternel en Chine, a stoppé net la consommation de ce marché naissant.

2. Des variations de prix de très grande ampleur

Alors que le secteur laitier était d'une très grande stabilité depuis plusieurs années, le prix du lait s'est emballé en 2007/2008 avant de retomber de façon tout aussi brutale en 2008/2009. La crise économique générale n'a fait qu'amplifier un mouvement

amorcé fin 2007. La hausse moyenne en Europe a été de 43% (avec des records de +78% aux Pays-Bas et en Irlande) suivie d'une baisse moyenne de 32% (avec des records de -50% en Belgique et en Irlande). 2 situations peuvent être notées : le cas de l'Irlande, pays le plus tourné vers l'exportation qui, de ce fait, a autant bénéficié de la hausse des prix qu'il a subi la baisse ; le cas des nouveaux Etats membres qui ont connu une forte baisse en pleine période de restructuration amorcée après l'adhésion à l'UE (voir annexe 2, évolution des prix dans l'UE)

les facteurs de hausse en 2007/2008	les facteurs de baisse en 2008/2009
- décalage entre production et consommation mondiale (sous production) depuis 2005.	- niveaux des prix atteints, substitution des matières grasses animales par des matières grasses végétales.
- hausse de la consommation mondiale notamment en Chine (consommation multipliée par 3 en 5 ans)	- Pour la première fois depuis 2002, surproduction mondiale.
- production mondiale faible (sécheresse en Australie et Nouvelle-Zélande).	- effet décalé de la hausse des productions qui arrive lorsque le marché se retourne
- production européenne stagnante.	- crise de la mélamine en Chine qui stoppe net la consommation de lait.
- effets déstabilisants de la réforme de la PAC (baisse des prix et DPU indépendants des productions, tentations de reconversion des élevages vers d'autres activités : céréales).	- effet de la crise économique mondiale : « déconsommation » sur les produits laitiers chers (fromages, yaourts).
- lenteur des réactions des éleveurs à la hausse des prix.	- effondrement des échanges : le prix de la poudre de lait chute entraînant les autres prix.

3. Les spécificités françaises

- La France est le 2e producteur européen (derrière l'Allemagne), présent sur toute la gamme de produits (lait frais, beurre, fromages, poudre) et très orienté vers l'exportation. Le lait assure 16% des exportations agricoles totales ainsi qu'un solde commercial positif de 3,5 milliards €.

- La France a privilégié jusqu'à présent un modèle d'exploitations de taille moyenne [7], réparties sur l'ensemble du territoire, et avec une majorité de cheptels à l'herbe (dans les champs) et non " hors sols " (en étable, avec alimentation et traite automatisées).

- La France compte des transformateurs industriels de taille mondiale. 2 des 3 premiers groupes mondiaux de l'industrie du lait sont français (Danone et Lactalis). Situation unique en Europe, la moitié des achats de lait est réalisée par les industriels (dans les autres pays, la collecte est assurée pour l'essentiel par des coopératives).

- Jusqu'en 2009, le prix du lait payé aux éleveurs était encadré par une recommandation d'évolution des prix négociée au sein de l'interprofession laitière, le CNIEL (centre national de l'interprofession laitière réunissant les éleveurs, les coopératives et les transformateurs). Cette singularité, qui pouvait apparaître comme un système d'entente illicite, a disparu en 2009.

- Ce prix était établi par trimestre, de telle sorte que le système ne favorisait pas la réactivité du marché par rapport aux prix. Le prix du lait en France a toujours été en décalage par rapport aux autres Etats membres tant à la hausse qu'à la baisse, décalant d'autant plus les réactions des producteurs aux signaux du marché.

C. Les réactions face à la crise

1. Des réactions divergentes entre Etats membres

Si la crise est générale en Europe, les réactions sont diverses. Les éleveurs sont partagés entre une colère plus ou moins contenue et un attentisme plus ou moins serein.

La révolte des éleveurs français et de nombreux éleveurs européens est bien compréhensible. L'élevage compte parmi les métiers les plus difficiles, les plus exigeants, avec des investissements lourds. Même si l'analyse des prix doit être couplée avec l'analyse des coûts de production pour avoir une idée précise des tensions auxquelles les producteurs sont confrontés, il est certain qu'aux niveaux actuels, les prix payés aux producteurs ne permettent pas d'assurer l'équilibre des exploitations laitières.

Néanmoins, tous les Etats membres ne partagent pas cette position. Pour nombre d'entre eux, la crise est grave, cruelle parfois, elle sera jalonnée de faillites, mais ceux qui résisteront seront plus performants et plus compétitifs. Le but est d'améliorer la compétitivité du secteur, de ceux qui resteront dans le secteur. Cette position est partagée par tous ceux qui considèrent qu'ils sont bien placés dans la concurrence européenne, voire mondiale (Danemark, Pays-Bas, Pologne, Irlande par exemple).

Dans ce contexte, la France n'est pas toujours perçue très favorablement. Le rapport du sénateur Bizet comporte un graphique établi par l'administration polonaise plutôt édifiant (voir annexe 5). Le graphique montre clairement que si la France subit une baisse des prix, les nouveaux Etats membres sont bien plus touchés qu'elle. En monnaie locale, les évolutions sont très comparables, mais la comparaison a été établie, à dessein, en €, accroissant d'autant les écarts de prix. De même, les éleveurs espagnols et italiens ne sont guère réceptifs aux réclamations françaises, considérant que si les Français se plaignent de prix bas, ils en profitent aussi pour pratiquer des prix de dumping et une concurrence déloyale.

2. Une nouvelle configuration du marché

Les éleveurs pâtissent du prix du lait trop faible mais ils ne sont pas les seuls sur le marché. Les industriels, qui sont l'autre composante du secteur, voient leur marché s'effondrer et sont incités à suivre les prix des concurrents. Dans un marché dépressif, la tentation est grande d'abandonner les fournisseurs locaux traditionnels pour en tester de nouveaux, moins chers, fussent-ils plus loin. Partout en Europe, de nouveaux courants d'échanges émergent, surtout dans les régions limitrophes de pays où le prix du lait est moins cher. Il n'y a d'ailleurs là rien d'anormal dans un marché unique.

La France n'échappe pas à ce phénomène et, même si les échanges restent très modestes, on note l'apparition de nouveaux compétiteurs sur le marché national. Au 1er trimestre 2009, les importations de lait conditionné et de fromages ont bondi de 28% et 60%. Sur les 5 premiers mois de 2009, les importations de lait d'Allemagne et des Pays-Bas ont augmenté respectivement de 50% et de 100% en 2 ans. Des importations de lait sont aussi apparues en provenance du Danemark, de Pologne, de République tchèque, d'Autriche, jusque là absents du marché français. Les volumes concernés sont très faibles voire insignifiants, mais l'évolution mérite d'être soulignée.

Les nouveaux exportateurs sur le marché français

(Importations de lait liquide sur les 5 premiers mois de chaque année,

en millions €)

Pays	2007	2008	2009
Allemagne	24,7	31,3	36,3
Pays-Bas	4,4	7	10,3
Autriche	0,4	1,3	2,7
Danemark	0	0	0,9
Irlande	0	0	0,1
Rép Tchèque	0	0	0,8
Pologne	0,1	0,3	1,9

Source : Douanes

II. Quels voies de sortie de crise ? Les compromis possibles

Aucun secteur ne peut s'adapter à de telles variations de prix si fortes et rapides. Aucun secteur ne peut rester durablement avec des prix de vente inférieurs aux coûts d'exploitation. Quelles sont alors les perspectives ? 3 pistes doivent être étudiées.

A.L'hypothèse du retour des quotas ?

Les éleveurs français, dans leur grande majorité, réclament un retour à un système des quotas laitiers, censés plus protecteurs. Ce système a très peu de chances de s'imposer. Il n'est pas même certain qu'il soit souhaitable qu'ils y parviennent.

1. Les décisions du Conseil

Sur le plan formel, le retour à des quotas ne peut venir que d'une décision du Conseil à la majorité qualifiée [8]. Les quotas sont fixés par un règlement du Conseil dit " OCM unique " (organisation commune de marché) adopté en 2007 [9]. Jusqu'alors, le régime du secteur laitier et celui des quotas reposaient sur 2 bases juridiques distinctes. Il était donc relativement facile de moduler les quotas laitiers. En opérant la fusion de 21 règlements sectoriels et en incorporant les quotas laitiers, le nouveau règlement de l'OCM unique crée un élément de rigidité supplémentaire.

L'abandon des quotas a été décidé par le Conseil. L'orientation générale résulte de la réforme de la PAC de 2003 mais l'échéancier de l'abandon des quotas laitiers a été fixé lors de l'examen du bilan de santé. Les conclusions du Conseil du 20 novembre 2008 sont les suivantes : " Afin d'assurer une sortie sans heurt du régime des quotas laitiers, une augmentation de 1% par an en 2009, 2010, 2011, 2012 et 2013/2014 pour préparer leur disparition prévue en 2015 a été acceptée [10] (...) 2 rapports intermédiaires de la Commission évalueront la situation du secteur au plus tard en décembre 2010 et décembre 2012 " [11].

Malgré la crise, cette orientation n'a jamais été remise en question. Même si les chefs d'Etat et de gouvernement, lors du Conseil européen du 18 juin 2009, se sont préoccupés de la situation du secteur laitier, les orientations définies en novembre 2008 n'ont pas été modifiées. " Le Conseil européen a examiné la situation actuelle du marché des produits laitiers. Il a invité la Commission à présenter d'ici 2 mois une analyse approfondie du marché, indiquant notamment les formules possibles pour stabiliser le marché des produits laitiers, tout en respectant les résultats du bilan de santé de la PAC " [12].

Dans ce contexte, un retour aux quotas ne paraît guère envisageable. En outre, il faut être conscient du fait qu'une majorité est clairement hostile au maintien des quotas.

2. Les positions divergentes des Etats membres

Lorsque la question des quotas a été tranchée en 2008, le maintien des quotas était soutenu par la France, l'Allemagne, l'Autriche et la Belgique. Ce camp est fragile.

D'une part, la France a souvent eu une attitude plutôt ambiguë sur ce thème. Cette hésitation est ancienne puisque la France fut le pays le plus opposé aux quotas lors de leur introduction en 1984 avant d'en être devenu le plus farouche défenseur. Lors de la première augmentation – sélective - des quotas en 2003, la France a demandé à faire partie des 11 Etats bénéficiaires d'un quota supplémentaire. En mars 2008, lors de la deuxième hausse, la France s'est abstenue de voter l'augmentation demandée par la Commission, contrairement à l'Allemagne qui a voté contre. En novembre 2008, lors du bilan de santé qui engageait l'UE dans la voie de l'abandon des quotas laitiers, le ministre français, Michel Barnier, a rappelé l'importance des rapports demandés à la Commission sur l'évolution du secteur. Comme l'aveu d'une certaine gêne et d'une certaine impuissance. La France qui assurait alors la présidence, pouvait-elle faire autrement que de formaliser un certain consensus entre Etats membres ?

La position de la France est fragilisée par le fait que les quotas laitiers sont moins perçus comme un élément de gestion des volumes que comme un élément permettant une répartition harmonieuse des productions sur l'ensemble du territoire. Les quotas sont fixés au niveau communautaire par Etat membre mais répartis localement au choix des Etats. La France a fait des quotas un instrument d'aménagement du territoire, qui permet de conserver des élevages dans toutes les régions de France. Les Français sont évidemment sensibles à cet aspect des choses, mais que vaut l'argument pour des Danois ou des Tchèques ?

D'autre part, la position des autres Etats pro quotas semble aussi avoir évolué. La plupart considère que le débat est clos. La fin des quotas est actée, bon gré mal gré. D'ailleurs comme le souligne le sénateur Bizet, " il n'est pas dans l'habitude allemande de revenir sur une décision du Conseil ". Certaines décisions [13], dans le passé, lui ont coûté – au sens propre comme au sens figuré - bien plus que l'abandon des quotas laitiers mais jamais l'Allemagne n'est revenue sur un accord. En mai 2009, les Länder, longtemps partagés sur la question, ont intégré la nouvelle orientation communautaire. L'appui à la France semble de plus en plus ténu. Même la lettre commune franco-allemande à la Commission européenne du 3 juillet 2009 insiste sur " de nouvelles formes de régulation " et non sur un retour des quotas. D'ailleurs, de part et d'autre du Rhin, les éleveurs n'ont pas la même attitude face à la baisse des prix. Tandis que les éleveurs français ont tendance à diminuer la collecte, les éleveurs allemands ont tendance à augmenter les volumes pour compenser la baisse du prix unitaire. Les convergences franco-allemandes ne sont pas spontanées.

A l'inverse, même s'il est partagé en différents courants, le camp des partisans de l'augmentation et/ou de la suppression des quotas est solide. Quelques pays sont hostiles aux régulations par principe (Royaume-Uni, Suède). D'autres pays sont partisans d'une levée des quotas ou d'une augmentation sensible afin de faire jouer les avantages comparatifs, dont ils estiment pouvoir bénéficier [14] (Pays-Bas, Danemark Pologne). Enfin, certains pays ont été pénalisés par des quotas trop faibles, inférieurs aux consommations nationales (Italie, Espagne). Chaque année, plusieurs pays payent des pénalités pour dépassement de quotas (912 millions € en 3 ans). Il n'est pas raisonnable de penser que ces pays accepteront de payer encore. Tous ces pays ont intérêt à l'augmentation des quotas laitiers et, même parmi les pays partisans du maintien des quotas après 2013 (comme la Pologne), aucun ne veut leur réduction comme les éleveurs français.

Au-delà des positions nationales des Etats membres, l'analyse de la crise suscite des divergences d'interprétation. Pour la quasi-totalité des Etats membres et pour la Commission, la crise actuelle résulte d'un effondrement de la demande de produits laitiers et non d'un véritable excès d'offre. La preuve en est que plusieurs pays n'atteignent pas les quotas qui leur sont alloués : ils sont en sous-réalisation, ils

pourraient produire plus et ils ne le font pas. Au cours de la campagne 2007/2008, 8 Etats étaient en dépassement de quotas, 19 étaient en sous-réalisation, parfois importante (Royaume-Uni, Suède, Finlande). L'augmentation des quotas ne peut être déclarée responsable de la crise.

3. La diminution des quotas est-elle souhaitable ?

Les quotas ont été présentés par le nouveau ministre français, Bruno Le Maire, comme une sorte de " ligne Maginot de l'élevage laitier ". Le combat des éleveurs français pour le resserrement des quotas paraît perdu d'avance. L'hypothèse mérite d'être analysée.

De combien faudrait-il baisser les quotas laitiers pour ajuster l'offre à la demande actuelle ? 7%. Une telle coupe autoritaire et générale est inapplicable. D'ailleurs, le risque est grand que l'effet d'une baisse ne se fasse sentir qu'après un décalage au moment même où le marché repartirait ! Le niveau acceptable des quotas restera toujours en débat. A moins de s'en tenir à l'objectif d'autosuffisance alimentaire. Ce qui n'est guère dans l'intérêt des producteurs français, premiers exportateurs européens de produits laitiers.

Le combat reste pourtant plutôt soutenu par l'opinion. La France se voit volontiers porteuse d'une sorte de responsabilité historique à défendre un mode de vie. Le combat est perdu ? Raison de plus pour le mener. La France est seule ? Raison de plus pour avancer. Le succès de la France parvenant à faire reculer la Commission et à renverser les majorités sur le projet de vin rosé fabriqué par coupage de vins rouges et blancs est un encouragement à la lutte. Pourtant, ce succès est trompeur. Sur le vin, la plupart des Etats membres étaient en vérité sans opinion arrêtée. Il n'en va pas de même pour le lait qui existe dans tous les Etats, chacun ayant des intérêts et des producteurs à défendre. La France ne peut risquer de s'isoler dans la position de " l'exception française ". Dans le jeu communautaire, tout en compromis, la position isolée n'est pas tenable et ne peut qu'irriter nos partenaires.

Le moment est-il bien choisi ? La PAC est à la veille de rendez-vous cruciaux. La négociation qui s'ouvre en 2010 sur les prochaines perspectives financières 2014-2020 sera extrêmement difficile pour la France et pour la PAC. Lors de la précédente négociation, les crédits de la PAC avaient été sanctuarisés par un accord conclu quelques années avant [15]. A aucun moment, les crédits de la PAC ne furent renégociés dans la discussion budgétaire. Il n'en ira évidemment pas de même cette fois-ci. Plusieurs Etats, meurtris par l'absence de débat agricole en 2005/2006, comptent bien en faire l'axe central de la prochaine discussion budgétaire. La France doit s'inscrire dans une stratégie d'alliance pour préparer cette négociation, y compris en renonçant à quelques luttes légitimes mais moins cruciales.

B. Les pistes de sortie européennes

La seule solution crédible à la sortie de crise est de trouver des compromis acceptables par tous. Le choix des quotas étant exclu, quelles autres solutions sont-elles envisageables ?

1. La responsabilité de la Commission européenne

La première responsabilité de la Commission européenne est d'assurer le respect des traités [16]. Les objectifs de la PAC fixés à l'article 33 du traité [17] sont notamment d'" augmenter la productivité (...), assurer un niveau de vie équitable aux agriculteurs (...) et stabiliser les marchés ". Ces objectifs sont-ils atteints ? Il est permis d'en

douter. La crise mondiale ou, a fortiori, le marché, rehaussé au rang d'idéologie, justifient-ils que les traités soient mis ainsi entre parenthèses ? Les traités ont-ils encore un sens ? La Commission a une responsabilité, une mission, un devoir d'agir. La régulation n'est ni honteuse, ni archaïque.

Il ne saurait être nié que la Commission a utilisé les instruments de régulation dont elle dispose en réactivant les restitutions et en ayant recours au dispositif d'intervention, par achats publics et stockages [18]. Ces moyens n'ont pas suffi.

La Commission est clairement opposée au retour des quotas, qui ne sauraient en aucun cas être des solutions pérennes aux difficultés du secteur laitier.

Ce qui fait le plus défaut est le manque de visibilité sur l'avenir. Selon une hypothèse à laquelle se raccrochaient les observateurs en début d'année, le marché du lait était engagé dans une phase de cycles avec une alternance de prix élevés et de prix bas. Le plus sage était donc de suivre une stratégie du dos rond en attendant la reprise. D'ailleurs, la faible collecte qui s'annonce cette année ferait remonter les prix. Les plus récentes prévisions des professionnels ne sont pas aussi optimistes. En général, la baisse de la collecte estivale [19] permet d'éponger les stocks constitués pendant les grandes périodes de lactation. Cela ne semble pas être le cas en 2009. Le marché est atone et il n'y a pas de signe de reprise de la demande.

2.Des actions communautaires

L'UE n'est pas démunie. La volonté et le choix politique commandent.

D'une part, les instruments d'intervention classiques peuvent être reconsidérés. La Commission a une forte appréhension à l'encontre des mécanismes d'intervention qui rappellent trop les " montagnes de beurre " des années 80. Toutefois, le contexte a changé. Le marché est caractérisé par une volatilité des prix. Il ne s'agit plus d'éliminer des excédents structurels mais de lisser des évolutions de prix. Comme pour tout secteur, le stockage est un moyen simple d'assurer cette fonction, à la fois tampon et temporaire.

D'autre part, le rôle des aides directes aux revenus et les droits de paiement unique au cœur de la réforme du découplage de 2003 n'ont curieusement jamais été évoqués au cours de cette crise. Certes, ils ne sont pas conçus pour cela, ils ont même été conçus pour le contraire, comme des aides découplées des productions, versées indépendamment des marchés. Mais le système ainsi mis en place est aussi absurde [20] qu'inique, puisque les éleveurs ont ainsi bénéficié en 2007/2008 à la fois des prix élevés et des primes européennes. Personne n'a voulu débattre de ce sujet de crainte de rouvrir le débat sur les aides européennes. Mais l'occasion semble venue de le faire. L'idée serait de compenser des pertes de revenus par des aides européennes, actionnées en temps de crise. Bien entendu, ces aides seraient supprimées ou gelées en période de prix élevés, contrairement à la situation actuelle. Ces DPU modifiés assureraient une sorte de revenu garanti. Certes, les éleveurs préféreront toujours être rémunérés par leur travail plutôt que par des subventions européennes humiliantes, et réclament des prix et non des primes, mais le but serait seulement d'assurer des revenus en temps de crise, de façon momentanée. Les aides directes peuvent trouver une justification et une légitimité qu'ils n'ont pas.

La PAC, réforme après réforme, a perdu de sa légitimité. Cette dernière sera d'autant plus assurée que les aides européennes seront évaluées sur les fonctions qu'elles

remplissent. Toutes les politiques européennes sont évaluées. Toutes, sauf la PAC. L'élevage est un secteur emblématique qui se prête à cette évaluation économique, mais aussi politique. L'élevage assure des quantités de fonctions, utiles à l'économie, à la société, qui emploie des centaines de milliers de personnes en Europe, qui équilibre et donne vie aux territoires. Et au-delà. Comme le rappelle le sénateur Bizet, " à la fin du film événement Home, on voit un champ avec des vaches. Dans la maison européenne, il y a des vaches ". Il y a un impératif et même un bon sens à conserver ce modèle.

C. Les actions nationales

La crise est européenne, la sortie de crise sera européenne. Néanmoins, les Etats et la profession doivent aussi trouver en leur sein, les moyens de sortir de l'impasse.

1. De nouvelles relations entre producteurs et transformateurs

En quelques années, l'environnement du secteur laitier a changé. La première étape a été le démantèlement du cadre réglementaire. Il n'est pas sûr que tous les éleveurs, habitués à livrer aux laiteries sans se soucier du marché ni négocier les prix, aient bien réalisé l'ampleur des changements. 2009 est la deuxième étape. Ce qui restait de repères, à savoir les quotas laitiers, l'accord interprofessionnel sur les prix, voire même les liens historiques entre éleveurs et laiteries, ont disparu ou sont sur le point de disparaître. Le défi pour la profession laitière est de réinventer un mode de régulation interne qui serve à la fois de repère à la filière et de fil conducteur de la nouvelle PAC.

La contractualisation entre éleveurs et fabricants est la voie la plus couramment envisagée. Cette solution sans doute inévitable [21] doit être analysée avec lucidité. D'une part, la contractualisation doit être engagée en ayant conscience des différences de poids entre les parties – 100 000 éleveurs et quelques dizaines de fabricants - et des enjeux pour chacune. La " grève du lait " est une bravade. Quand le lait est tiré, il faut le vendre. Alors qu'un fabricant peut toujours être incité à se fournir ailleurs. Certains n'attendent même que cela. D'autre part, sur les 3 questions clefs du contrat : les prix, les quantités, la durée, il y a de fortes divergences d'intérêts entre les parties. Ainsi, les fabricants ne vont s'engager que sur les seules quantités dont ils sont sûrs d'avoir besoin et qu'ils sont sûrs découler et laisseront le reste au libre marché au prix du marché. Les clauses de prix devront prévoir des barèmes d'indexation ou de révision calée sur des facteurs internes (coûts de production, charges) ou sur des prix externes (prix de détail, prix des laiteries de pays concurrents comme c'est le cas aux Pays-Bas). Les objectifs de rentabilité et de compétitivité sont indissociables. Enfin, la contractualisation aurait plus de force si elle s'élargissait aux représentants de la grande distribution, suspectée, à tort ou à raison, de jouer un rôle déstabilisant dans le prix du lait. Ce volet est entre les mains de l'interprofession laitière, mais l'appui des Pouvoirs publics sera certainement opportun en temps utile.

2. Des réformes dans l'organisation du marché

En sus de l'encadrement général du secteur, quelques voies méritent d'être explorées. Il ne s'agit que de pistes mineures, parfois anecdotiques, mais qui participent à un rebond collectif et professionnel.

N'est-il pas regrettable, par exemple, que la France qui prône, à juste titre, ce modèle d'élevage à taille humaine, équilibré, vivant, importe près de la moitié du lait bio consommé sur le territoire national ? Le lancement du lait bio, il y a quelques années,

a été un échec en France mais il a été un succès dans des pays aux modes d'exploitation comparables (Autriche par exemple). Cet échec est-il irrémédiable ?

N'est-il pas dommage, par exemple, que la France qui a des exploitations sur l'ensemble de son territoire, privilégie la consommation de lait UHT longue conservation qui peut être produit partout au détriment du lait frais pasteurisé qui doit être local et assure une clientèle de proximité, fidèle. Il est aussi absurde de boire du lait UHT en Normandie que de manger des fruits en conserve dans la Drôme en été. Le lait de proximité, " tout près tout frais ", est une valeur ajoutée négociable et valorisable.

Dans certaines circonstances, quelques producteurs pourraient aussi envisager de se soustraire aux conditions imposées par les industriels et la grande distribution en osant la vente directe par distributeurs automatiques. Les expériences dans ce domaine doivent être suivies avec attention. Les éleveurs ont été dans une totale dépendance vis-à-vis de leurs acheteurs. Il n'est sans doute pas toujours possible de rétablir l'équilibre, mais quand c'est possible, pourquoi ne pas tenter ? Le secteur laitier peut même devenir pionnier dans ce domaine. La PAC ne pourra résister aux tempêtes qui s'annoncent que si l'opinion a le sentiment qu'elle est utile, qu'elle lui est utile. Même s'il ne s'agit que d'opérations anecdotiques, le message est politique. Tout ce qui pourra favoriser la proximité, le rapprochement de l'agriculteur avec le consommateur, ne peut qu'être bénéfique à tous.

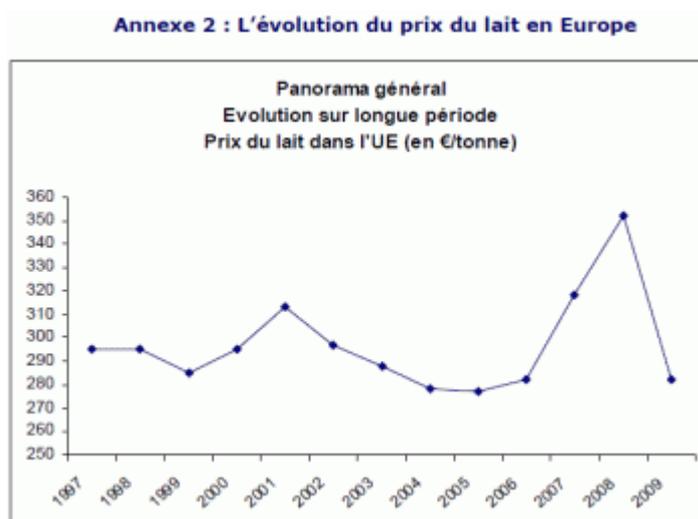
Cette crise est emblématique d'une vulnérabilité du secteur agricole dans son ensemble et de l'insuffisance de la PAC en particulier. Elle doit servir à réfléchir à une nouvelle PAC, réaliste, qui saurait se libérer des mythes d'un passé révolu et se dégager des dogmes illusoire. La prétendue crise n'en est pas une. Faut-il parler de crise lorsque, plus simplement c'est une mutation qu'il faut préparer ? C'est un défi que les éleveurs nous lancent. C'est à la PAC de le relever.

Annexes

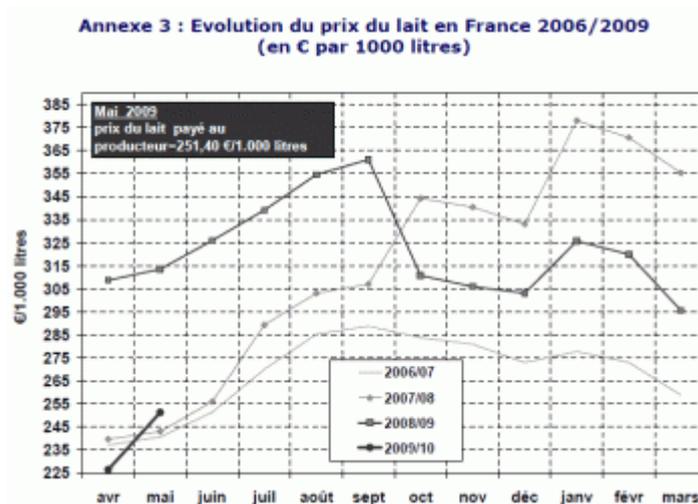
Annexe 1 : Régime juridique du prix du lait en Europe

Récapitulatif du régime communautaire du prix du lait Présentation simplifiée			
	Avant 1999	1999-2008	2008
Prix indicatif (= prix souhaitable)	Oui - Fixé chaque année par le Conseil	Oui - Préfixé par la réglementation communautaire	Supprimé
Beurre	Oui - Fixé chaque année par le Conseil	Oui - Préfixé par la réglementation communautaire - Pas de plafond	Oui - Préfixé par la réglementation communautaire - Plafond : 30.000 tonnes. Au-delà, prix d'adjudication
Poudre de lait	Oui - Fixé chaque année par le Conseil	Oui - Préfixé par la réglementation communautaire - Plafond : 109.000 tonnes. Au-delà, prix d'adjudication.	Oui - Préfixé par la réglementation communautaire - Plafond : 109.000 tonnes. Au-delà, prix d'adjudication
Prix de seuil (= prix d'importation)	Oui - Fixé chaque année par le Conseil	Supprimé	Néant

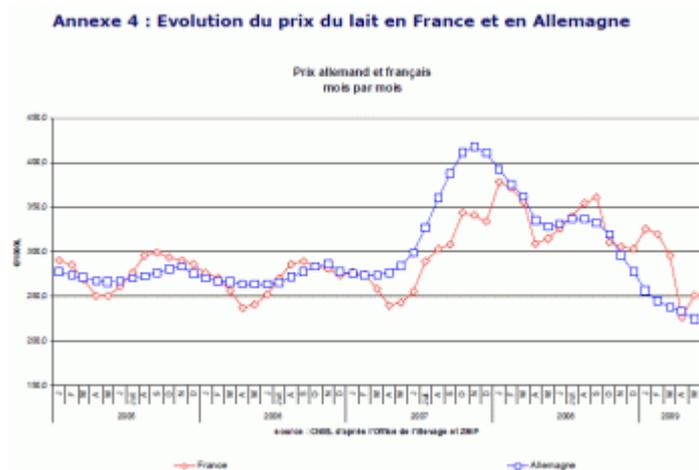
Source : "Le prix du lait dans les Etats membres de l'Union européenne", Rapport d'information n°481 (2008-2009) du 23 juin 2009 par Jean BIZET, p. 13 : <http://www.senat.fr/rap/r08-481/r08-4811.pdf> .



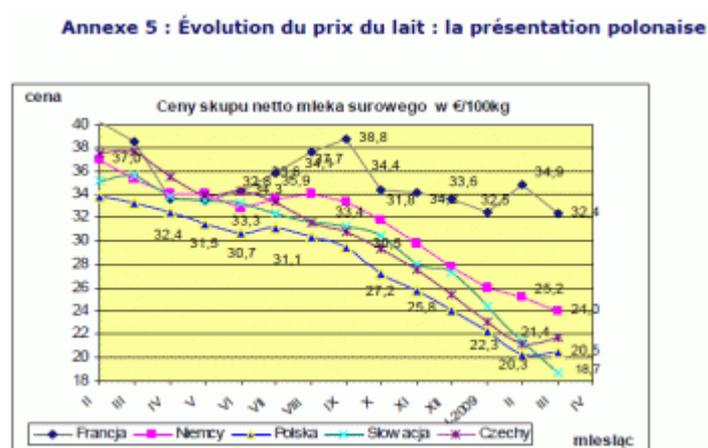
Source : "Le prix du lait dans les Etats membres de l'Union européenne", Rapport d'information n°481 (2008-2009) du 23 juin 2009 par Jean BIZET, p. 19 : <http://www.senat.fr/rap/r08-481/r08-4811.pdf> .



Source : France Agrimer, juillet 2009.



Source : *Conjoncture du 20 juillet 2009, CNIEL, page 17.*



Source : "Le prix du lait dans les Etats membres de l'Union européenne", Rapport d'information n°481 (2008-2009) du 23 juin 2009 par Jean BIZET, p. 37 : <http://www.senat.fr/rap/r08-481/r08-4811.pdf> .

[1] Beaucoup d'informations sont issues du rapport du sénateur Jean Bizet, Le prix du lait dans les Etats membres de l'UE, Sénat, Commission des affaires européennes n°481 (2008-2009) : <http://www.senat.fr/rap/r08-481/r08-4811.pdf>

[2] Les quotas laitiers ont été augmentés une première fois de 0,5% en 2003 pour 11 Etats membres pour faire suite aux demandes de certains Etats membres jugeant leurs quotas trop faibles et une 2e fois de 2% en 2008 pour tous, pour répondre aux bonnes perspectives du marché.

[3] La poudre de lait est du lait séché qui sert aux productions industrielles et à l'alimentation animale. Il a pour avantages d'être facilement stockable, utilisable à tout moment, transportable, et peut servir accessoirement pour transformer les surplus de collecte de lait.

[4] 7% de la production de la collecte mondiale de lait et 8 à 9% de la production européenne est échangée sur les marchés internationaux. La France est le premier exportateur européen.

[5] L'UE produit 134 millions de tonnes et exporte 8 à 9% de sa production, tandis que la Nouvelle-Zélande produit 15 millions de tonnes mais exporte 80 à 90% de sa production soit, dans les deux cas, 12 millions de tonnes.

[6] La consommation de produits laitiers est liée aux revenus. En Chine, la consommation de produits laitiers est sans rapport avec les standards européens mais a triplé en 5 ans soit 9 litres de lait par habitant contre 300 litres en France.

[7] La moyenne générale de l'UE 27 est de 10 vaches (le cheptel moyen roumain est de moins de 2 vaches). Certains Etats très volontaires sur le marché du lait, ont des cheptels beaucoup plus importants, notamment les Pays-Bas (60 vaches) ou le Danemark (101 vaches en moyenne par cheptel).

[8] La mise en œuvre du traité de Lisbonne aura pour effet de passer en codécision (Parlement /Conseil) mais il faut raisonner encore dans le cadre institutionnel actuel.

[9] Le régime des quotas est fixé par l'article 66 du règlement CE 1234//2007 du Conseil du 22 octobre 2007 portant organisation commune des marchés dans le secteur agricole (...) (dit règlement OCM unique). Cet article renvoie à l'annexe IX point 1. JOCE n° L 2999 du 16/11/2007.

[10] La France a gelé l'augmentation de 2009. Par ailleurs, pour l'Italie, l'augmentation se fera en une seule tranche de 5% dès 2009.

[11] Source CP 15940/08 presse 335. 2904ème session du Conseil les 18-20 novembre 2008, p. 12.

[12] Conclusions du Conseil européen du 18 juin 2009, point 14.

[13] C'est le cas de quelques décisions dans le domaine budgétaire. Le cadre financier pluriannuel 2000/2006 a été conclu sous présidence allemande au Conseil européen de décembre 1999 dans des conditions très loin des ambitions allemandes initiales.

[14] Quelques Etats ont des coûts d'exploitation faibles : les Pays-Bas, le Danemark (par l'effet d'un mode d'exploitation très intensif), la Pologne (par des coûts salariaux faibles et des potentiels élevés), ou bien encore l'Irlande (qui a les plus grands herbages d'Europe).

[15] L'accord conclu par le Conseil européen le 22 octobre 2002 reprenait un accord franco-allemand entre le Président français Chirac et la Chancelier allemand Schröder aux termes duquel l'adhésion des nouveaux Etats membres se ferait à plafond agricole constant. Ce qui impliquait aussi que ce plafond était préservé jusqu'en 2013.

[16] Article 211 du TCE : " La Commission veille à l'application des dispositions du traité ainsi que des dispositions prises par les institutions en vertu de celui-ci ".

[17] Art 33 du TCE : " la PAC a pour but : a) d'accroître la productivité de l'agriculture (...) en assurant le développement rationnel de la production agricole ainsi qu'un emploi optimum des facteurs de production, notamment de la main d'œuvre, b) d'assurer un niveau de vie équitable à la population agricole notamment par le relèvement du revenu individuel de ceux qui travaillent dans l'agriculture, c) de stabiliser les marchés (...)

[18] La Commission a procédé aux achats de produits industriels (beurre et poudre de lait) aux conditions et aux prix réglementaires puis a procédé à des adjudications à des prix très proches des prix précédents. En juillet 2009, l'UE avait 190 000 tonnes de beurre et 230 000 tonnes de poudre de lait

[19] La collecte de lait (liée au vêlage) suit un profil saisonnier immuable avec une grosse collecte entre novembre et mars et une collecte faible entre mars et octobre. Les excédents de collecte du début d'année sont valorisés pendant les périodes de creux.

[20] Pour une critique des DPU, voir Nicolas-Jean Bréhon, L'agriculture européenne à l'heure des choix : pourquoi croire en la PAC ?, " Note de la Fondation Robert Schuman ", 2008, p. 58.

[21] Le régime actuel est caricatural puisque le contrat entre éleveurs et collecteurs est un contrat oral et que la facture est établie par l'acheteur !

Directeur de la publication : Pascale JOANNIN

La Fondation Robert Schuman, créée en 1991 et reconnue d'utilité publique, est le principal centre de recherches français sur l'Europe. Elle développe des études sur l'Union européenne et ses politiques et en promeut le contenu en France, en Europe et à l'étranger. Elle provoque, enrichit et stimule le débat européen par ses recherches, ses publications et l'organisation de conférences. La Fondation est présidée par M. Jean-Dominique GIULIANI.