

Défis de nature politique pour l'économie laitière pendant la période de 2007 à 2015

Situation initiale

Depuis la fin des années 90 du siècle passé, l'agriculture et l'économie laitière suisses font l'objet d'un processus de mutation politique dont le résultat sera ou pourrait être le libre-échange avec l'Union Européenne. Les acteurs directement concernés ne perçoivent pas nécessairement ce processus comme un développement systématique de la politique agricole; au contraire, selon le niveau d'information, ils voient constamment survenir de nouveaux défis, voire des menaces pour leurs exploitations, qui nécessitent de réagir rapidement comme entrepreneur ou mettent en danger leur existence.

Voici une vue d'ensemble des principales modifications des conditions-cadres régissant l'économie laitière ainsi que de leurs conséquences, sur la base de quelques exemples pratiques.

Poursuite du développement de la politique agricole 2007 – 2015

Libéralisation du marché fromager entre la Suisse et l'UE à partir du 1^{er} juin 2007

Depuis le 1^{er} juin 2007, la libéralisation intégrale du marché fromager entre la Suisse et l'Union Européenne est une réalité.

Le principal motif de cette libéralisation a été l'accord GATT/OMC (cycle de l'Uruguay) du 1^{er} juillet 1995, qui comportait également pour la première fois des dispositions relatives à l'agriculture. Les éléments déterminants étaient les objectifs de réduction des subventions aux exportations pour la période de référence, à raison de 21 % pour les quantités et de 36 % pour la valeur. Ainsi, la Suisse s'est retrouvée confrontée à un immense défi pour son principal produit d'exportation agricole, c'est-à-dire le fromage, vu que ce dernier bénéficiait d'importantes subventions à l'exportation :

Extrait du compte laitier 1995/1996

Charges totales de la transformation du lait	1'087'600'778 francs
Charges pour la mise en valeur du beurre	355'148'750 francs
Charges pour la mise en valeur du beurre	correspondant à 9 fr./kg de beurre
Charges pour les autres produits laitiers	40'441'959 francs
Charges pour la mise en valeur du fromage	692'010'069 francs
Charges pour la mise en valeur du fromage	correspondant à 5 fr./kg de fromage
Dont subventions à l'exportation de fromage	310'000'000 francs (propre calcul)

Charges de transformation par kilo de lait 1995/96

Prix du lait pendant l'année laitière 1995/96	97 ct/kg de lait
Charges totales de la transformation du lait	35 ct/kg de lait
Charges du lait transformé en fromage sans la part du beurre	46 ct/kg de lait transformé en fromage
Charges du lait transformé en fromage y compris la part du beurre	58 ct/kg de lait transformé en fromage
Charges des aides à l'exportation de fromage	43 ct/kg de lait transformé en fromage

Selon une enquête parlementaire datant de 1996, les charges à l'exportation pour le lait transformé en fromage étaient, selon le pays, de 36 à 79 ct./kg de lait !

Une réduction de 21 % des subventions des quantités aurait concerné approximativement 12'000 tonnes de fromage ou 140 millions de kilos de lait. La réduction de 36 % de la valeur aurait représenté une diminution de 112 millions de francs, c'est-à-dire 16 ct./kg de lait transformé en fromage.

Conclusion : les dispositions de l'accord GATT/OMC de 1995 auraient eu un fort impact sur les exportations de fromage suisse, sans abolir les restrictions à l'accès au marché qui était limité à quelques sortes de fromage.

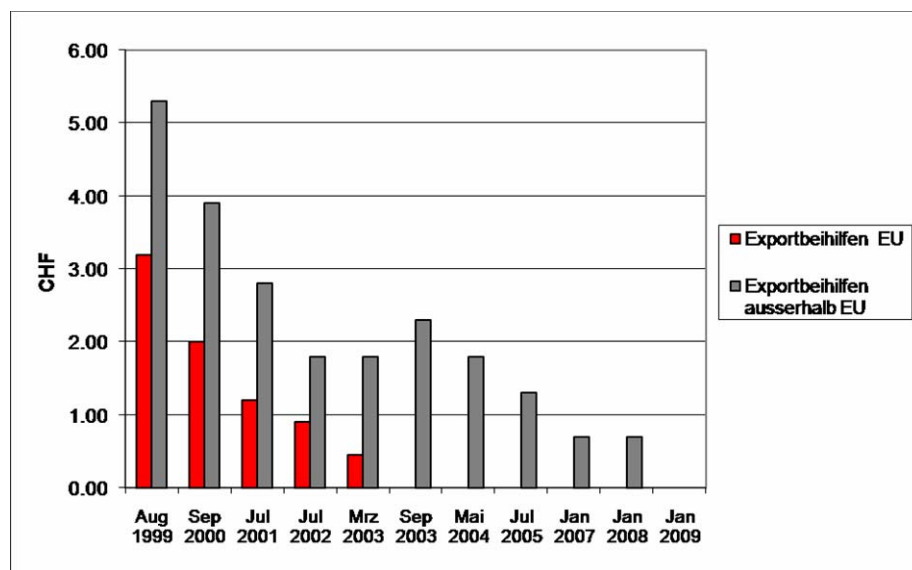
Par contre, l'ouverture du marché fromager avec l'UE a offert la possibilité de ne pas seulement devoir accepter d'importantes réductions des prix ou des quantités, mais également d'accéder à un marché de 460 millions de consommatrices et consommateurs.

Il fallait toutefois bien s'attendre, vu la hauteur des subventions versées par le passé, à ce que l'ouverture du marché avec l'UE ne soit pas une promenade de santé. Le bilan de l'augmentation des importations et des exportations en 2008 est un excédent de 1'863 tonnes en faveur des importations. Cette augmentation de la part du fromage étranger sur le marché suisse correspond approximativement à la production de 12 fromageries et 192 exploitations de production laitière.

Abolition de toutes les aides pour le lait jusqu'à la fin 2008

La politique agricole (PA) 2002 est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1999. Le coeur de la PA 2002 était l'abolition, par étapes, de toutes les aides pour le lait dans un délai de 10 ans. Le Parlement a confirmé cette décision dans le cadre du débat sur la politique agricole 2011. Aucune intervention en vue du maintien des aides n'a recueilli une majorité parlementaire.

Exemple : aides à l'exportation pour l'Emmentaler (Fr./kg)



aides à l'exportation dans l'UE

aides à l'exportation en dehors de l'UE

L'année passée, des aides pour le lait s'élevant encore à quelque 50 millions de francs ont été payées, principalement pour le beurre et la poudre de lait. La suppression de ces paiements touche donc relativement durement la mise en valeur du lait résiduel.

Jusqu'à la fin 2008, des moyens provenant du fonds d'importation de beurre ont également été utilisés pour le soutien à la matière grasse lactique et à la poudre de lait, en plus des aides. Selon le besoin de beurre, jusqu'à 30 millions de francs ont été prélevés lors des importations de beurre étranger bon marché, et ce montant a été utilisé pour le financement de la graisse butyrique, respectivement des protéines du lait suisses. Le montant supplémentaire correspondant en 2008 a été de 4,6 millions de francs.

Abolition du contingentement laitier au 30 avril 2009

En adoptant la politique agricole 2007, en 2003, le Parlement a décidé l'abolition du contingentement laitier étatique au 30 avril 2009. L'abolition est motivée comme suit:

«Spécialement dans le secteur fromager, il ne sera plus possible de réaliser un prix notablement plus élevé en Suisse que dans l'UE et des parts de marché se perdront malgré le contingentement si les frontières sont ouvertes et si la production est libre dans l'UE.»

Avec l'exemption anticipée du contingentement à partir de 2006, les producteurs ont eu la possibilité de s'adapter par étapes à la production laitière libéralisée.

Depuis le 1^{er} mai 2009, seules les dispositions de droit public suivantes s'appliquent encore pour les producteurs:

Loi sur l'agriculture, art. 36b Contrats d'achat de lait

¹ Les producteurs ne peuvent vendre leur lait qu'à un utilisateur de lait, à un groupement de producteurs ou à une organisation de producteurs.

² A cet effet, ils doivent conclure un contrat d'une durée minimale d'un an comprenant au moins un accord sur la quantité de lait livrée et les prix arrêtés.

³ Les vendeurs sans intermédiaire sont exemptés de la conclusion obligatoire de contrats.

⁴ Lorsqu'une interprofession ou un groupement de producteurs pratique une réglementation quantitative par la conclusion de contrats exclusifs, le Conseil fédéral peut, sur demande, déclarer contraignantes les sanctions prévues.

⁵ Les al. 1 à 3 sont applicables dès le 1^{er} mai 2009 ou, si les membres ont été exemptés du contingentement en vertu de l'art. 36a, al 2, dès le 1^{er} mai 2006. Ils restent en vigueur jusqu'au 30 avril 2015.

Conclusion : le but de l'abandon du contingentement laitier est le renforcement de la compétitivité de l'économie laitière suisse face à l'UE. Les années jusqu'à l'abolition des quotas laitiers dans l'UE sont particulièrement intéressantes, vu la possibilité de gagner des parts de marchés dans des segments durables.

Libéralisation du trafic de perfectionnement à partir de 2012

La loi sur les douanes règle notamment le traitement douanier privilégié du trafic transfrontalier des marchandises. Les trafics de perfectionnement actif et passif tombent sous le coup de ces dispositions. Actif signifie que de la marchandise étrangère est perfectionnée en Suisse puis réexportée, tandis que passif signifie que de la marchandise suisse est perfectionnée à l'étranger puis réimportée en Suisse.

Le trafic de perfectionnement est d'une grande importance pour l'industrie alimentaire suisse. Il permet d'importer des matières premières étrangères au prix du marché mondial ou du marché de l'UE, pour autant que les produits perfectionnés soient ensuite exportés. Lors de l'utilisation de matières premières indigènes, la différence de prix est compensée par des aides à l'exportation en vertu de la «loi sur le chocolat» ou de contributions privées (des producteurs).

Différences de prix actuelles servant au calcul des aides à l'exportation (valables depuis le 1^{er} février 2009)

Produit	Différence de prix CH – EU (en CHF)	Différence de prix CH – monde (en CHF)
Poudre de lait maigre	233.80	345.65
Poudre de lait entier	291.80	462.05
Beurre	607.30	798.60

En 2008, des aides à l'exportation d'un montant de 75 millions de francs ont été payées en vertu de la loi sur le chocolat. A elle seule, la poudre de lait a reçu 19.3 millions de francs. D'autres années, ce montant a été au moins deux fois plus élevé. L'Office fédéral de l'agriculture (OFAG) estime à 8 – 10% de la quantité totale la part du lait exportée via la loi sur le chocolat.

A partir de 2012, des innovations renforçant fortement la concurrence vont entrer en vigueur. Il existera par exemple, à l'avenir, le droit légal de transformer également à l'étranger des matières premières indigènes; de plus, le principe d'équivalence s'appliquera, c'est-à-dire que les matières premières suisses exportées en vue de leur perfectionnement pourront désormais être échangées contre une quantité identique de matières premières étrangères de mêmes nature et qualité.

Le libre-échange agricole avec l'Union Européenne: une réponse au cycle de Doha de l'OMC?

Depuis 2000, des négociations sont en cours dans le cadre du cycle de Doha de l'OMC. Le consensus existe déjà depuis longtemps au sujet de l'abolition intégrale des aides à l'exportation d'ici à 2013. En ce qui concerne l'accès au marché, une réduction massive de la protection à la frontière est annoncée, des exceptions restant possibles uniquement en accordant des contingents exempts de droits de douane.

Par conséquent, les nouveaux accords de l'OMC toucheront fortement l'agriculture suisse sans lui offrir de meilleures possibilités d'accès aux marchés. Comme pour les accords GATT/OMC de 1995, le Conseil fédéral propose maintenant, en réponse aux nouveaux accords de l'OMC, de conclure un accord de libre-échange agricole avec l'UE non seulement pour le fromage, mais pour l'ensemble de l'agriculture.

Un accord de libre-échange agricole avec l'UE permettrait à l'agriculture suisse de compenser la suppression des aides à l'exportation et l'ouverture accrue de la frontière par le biais du libre accès au marché que composent les 460 millions de consommatrices et consommateurs de l'UE.

Le libre accès au marché pour l'ensemble de l'économie laitière paraît être prioritaire. Si l'on admet que toutes les subventions à l'exportation seront abolies d'ici à 2013, cela signifierait que les aides à l'exportation via la loi sur le chocolat disparaîtraient également et que l'industrie alimentaire ne se procurerait plus qu'à l'étranger le beurre et la poudre de lait pour les produits exportés, respectivement que les producteurs devraient financer eux-mêmes la totalité de la différence de prix, qui représente 20 à 50 millions de francs par année.

La politique agricole 2015: une alternative au libre-échange agricole?

On peut se demander ce qui se passerait sans libre-échange agricole! Dans ce scénario aussi, l'OMC joue un rôle décisif. Si un accord est conclu, les subventions à l'exportation disparaîtront et il s'ensuivra d'énormes «trous» dans la protection à la frontière, ce qui exercera une très forte pression sur le niveau de prix de la matière première suisse.

Si aucun accord n'est conclu dans le cadre de l'OMC, il se pose notamment la question de la position de la politique intérieure face à l'agriculture. On sait qu'une réorientation des paiements directs est discutée. Un paquet de révisions comparable à la PA 2011 comporterait dans tous les cas des étapes de libéralisation. La suppression des dernières aides liées à des produits serait très vraisemblable. Pour le lait, de telles dispositions concerneraient notamment le supplément pour le lait transformé en fromage, qui est une compensation de la protection à la frontière et des dispositions de la loi sur le chocolat dont jouissent les autres produits laitiers. Par conséquent, une réduction de prix de 15 ct. par kilo de lait transformé en fromage serait prévisible, ce qui aurait des conséquences immédiates pour l'ensemble du niveau du prix du lait.

Conclusion: l'alignement du prix du lait suisse sur le niveau européen est donc très vraisemblable, également sans libre-échange. Des domaines de production comme la production laitière, qui couvre plus de 100% du besoin suisse, sont particulièrement touchés par cette situation.