

## La politique laitière de la Communauté Economique Européenne

Papaioannou A.

*in*

Tisserand J.-L. (ed.).  
Le lait dans la région méditerranéenne

Paris : CIHEAM

Options Méditerranéennes : Série A. Séminaires Méditerranéens; n. 6

1989

pages 17-21

Article available on line / Article disponible en ligne à l'adresse :

<http://om.ciheam.org/article.php?IDPDF=CI000363>

To cite this article / Pour citer cet article

Papaioannou A. **La politique laitière de la Communauté Economique Européenne**. In : Tisserand J.-L. (ed.). *Le lait dans la région méditerranéenne*. Paris : CIHEAM, 1989. p. 17-21 (Options Méditerranéennes : Série A. Séminaires Méditerranéens; n. 6)



<http://www.ciheam.org/>  
<http://om.ciheam.org/>

# La politique laitière de la Communauté Européenne

A. PAPAIOANNOU

COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES (DG VI)  
BRUXELLES (BELGIQUE)

**RESUME** - Le secteur laitier qui constitue avec 20 % le premier poste de la production agricole de la C. E. E. est caractéristique de l'agriculture de la Communauté à l'exception des pays méditerranéens. L'argumentation très forte de la production depuis les années 1970 a imposé l'introduction de quotas laitiers à partir de la campagne 1984/1985, venant s'ajouter à une politique d'intervention visant à diminuer les stocks sans perturber le marché mondial. Cette politique a abouti à la disparition de 5 millions de vaches laitières (20 % du cheptel) et à une baisse de 12 % de la production laitière avec 92 millions de tonnes. Il s'ensuit la disparition quasi totale des stocks de la C. E. E. Toutefois, la Communauté reste le plus grand importateur de produits laitiers du marché avec 75.000 tonnes de beurre de la Nouvelle-Zélande et 100.000 tonnes de fromages en provenance des pays tiers.

**Mots-clés:** Production laitière C. E. E., quota laitier, intervention, marché.

**ABSTRACT** - «*Dairy policy in the European Economic Community*». The dairy sector is in the first rank of the E. E. C. agricultural production with a 20 %, being a characteristic production of the Community's agriculture, excepted de Mediterranean countries. The strong increase in production since the 70's brought about the introduction of a milk quota in the season 1984/1985, that added to the intervention policy in view of decreasing stocks without disturbing world market. This policy has led to the disappearance of 5 million milk cows (20 % of the total) and a decrease of 12 % of milk production, with 92 million tons. The disappearance of the almost total of stocks has followed. And nevertheless, the Community is the most important importing country of the world market, with 75,000 tons of butter from New Zealand and 100,000 tons of cheeses from third countries.

**Key words:** Milk production in the E. C. C., milk quota, intervention, market.

Tant le secteur laitier dans son ensemble que l'approvisionnement des différents produits laitiers —ces derniers constituant souvent des aliments de base pour la consommation humaine— sont très importants dans la vie économique et sociale et par conséquent dans la vie politique de la Communauté. Très souvent, quand on parle de l'agriculture en Europe (surtout en Europe non-méditerranéenne), on pense à la production animale et surtout à la production laitière.

## Importance du secteur laitier

Une façon de mesurer l'importance du secteur laitier est d'examiner la place occupée par les produits laitiers par rapport aux autres produits agricoles dans la formation de la valeur finale agricole: au niveau communautaire, avec 20%, ils occupent la première place; au niveau des différents États membres, la situation est la même ou presque la même (voir annexe I).

Une autre façon de voir l'importance du secteur est de considérer sa dépense budgétaire: elle représente 25 % du total des dépenses agricoles et dépasse largement les dépenses de tous les autres produits agricoles bénéficiant du soutien d'une organisation commune de marchés.

Enfin n'oublions pas que près d'un agriculteur sur quatre détient des vaches laitières.

Il n'y a pas lieu de décrire ici les principes et les mécanismes qui régissent l'organisation commune des marchés de produits laitiers. Une très brève présentation est reprise à l'annexe II. En outre, l'annexe III nous rappelle quelques données de base concernant le secteur laitier dans la Communauté. On entrera tout de suite dans la problématique, telle que connue lors des dernières années, d'un secteur en pleine crise il y a seulement trois ou quatre ans.

## Evolution de la production

### L'augmentation de la production

Déjà au début des années 1970, le marché des produits laitiers connaissait des difficultés d'ordre structurelle. La demande —en partie influencée par une stagnation démographique et diététique— est en perte de vitesse par rapport à l'offre qui —bénéficiant d'une protection politique des prix assez généreuse et d'un progrès technique sans précédent à tous niveaux— se développe. On assiste à une augmentation annuelle de la production de 1,5 %. La Commission propose une politique des prix modérés. Les résultats obtenus sont médiocres.

Deuxième partie des années 1970, on enregistre une augmentation annuelle de la production encore plus élevée: 2,5 %. On introduit la taxe de coresponsabilité. Ses objectifs: élargir la consommation, faire participer les principaux

responsables de cette situation (les producteurs) aux frais occasionnés par ce surplus structurel. Inutile de mentionner que le degré de l'auto-approvisionnement des différents produits laitiers augmente constamment.

En 1982, le niveau d'augmentation annuelle de la production atteint 3,5 % et en 1983, avant l'introduction du système de quotas, il est même de 4 %! (voir annexe III).

## Les quotas laitiers

Dans une telle situation, l'introduction de quotas laitiers est devenue inévitable. Ils ont été introduits à partir de la campagne 1984/1985. Cette mesure a permis de donner finalement la réponse appropriée à l'inefficacité des mesures prises jusqu'à cette date par la Communauté (Commission, Conseil) pour redresser l'équilibre entre offre et demande. C'était une solution économiquement douloureuse avec des complications administratives importantes mais cependant elle était retenue au niveau politique comme la solution la plus acceptable par rapport à l'alternative d'une baisse de prix drastique (et dramatique).

Le mécanisme actuel de quotas laitiers repose sur l'établissement d'une quantité de référence par exploitant ou par laiterie (voir annexe IV). En cas de dépassement des quantités de référence qui lui sont allouées, l'exploitant ou la laiterie est obligé de payer un prélèvement supplémentaire s'élevant à 100 % du prix indicatif du lait (prix institutionnel de base).

La mise en oeuvre de ce régime a provoqué, dès la campagne 1984/85 mais surtout pendant la campagne 1987/88, un fléchissement très marqué de l'évolution de la production laitière.

Une série d'autres décisions a suivi fin 1986: nouvelles mesures tendant à renforcer le régime de quotas, notamment une réduction supplémentaire (combinée avec une suspension) des quantités globales garanties (ces mesures resteront d'application jusqu'au 31 mars 1992) et une autre mesure très importante: l'introduction de la possibilité de limiter les achats de beurre et de lait écrémé en poudre à l'intervention publique.

## Les mesures d'intervention

Jusqu'à cette date, l'intervention qui, dès l'introduction de l'organisation commune des marchés des produits laitiers avait constitué le mécanisme principal du soutien du marché, évoluait vers un débouché illimité pour la production laitière communautaire. Ceci, en liaison avec la volonté ferme de ne pas perturber le marché mondial avec des exportations excessives, a eu comme résultat que, fin 1986, les stocks publics de beurre ont atteint 1.300.000 de tonnes et ceux de lait écrémé en poudre 800.000 tonnes.

En même temps et vu le niveau embarrassant des stocks, le Conseil Agricole de la Communauté a décidé la mise en oeuvre et le financement d'un programme spécial de déstockage pour les années 1987 et 1988 portant sur

environ 1.000.000 de tonnes de beurre. Le programme comportait quatre actions distinctes:

- Exportations spéciales, principalement vers L'URSS, action qui par sa concentration géographique très précise a largement protégé l'ensemble du marché mondial du dégageement de quantités très importantes de vieux beurre.
- Utilisation du vieux beurre dans la fabrication d'aliments pour le bétail, une action qui s'est révélée non seulement très efficace mais aussi d'une «valeur symbolique»: renvoyer «le problème» à sa source (!).
- Utilisation du vieux beurre à des fins industrielles (sans succès), et finalement.
- Action en faveur des consommateurs (beurre concentré ou beurre social) avec succès modéré.

## Conséquences

- Entre 1984 et 1989, le cheptel laitier de la C. E. E. aura été réduit de près de 20 pour cent, soit de près de 5 Mio de vaches abattues, c'est-à-dire l'équivalent de la moitié du cheptel laitier des USA.
- La collecte de lait va passer de 103,7 Mio/tonnes en 1983 à 92 Mio/tonnes en 1989, soit une baisse de 11,3 pour cent. Sur la base des tendances observées dans le passé, si la Communauté n'avait pas mis en place les quotas, la collecte de lait aurait atteint 121 Mio/tonnes en 1989.
- La production de beurre sera en 1989 inférieure de 600.000 tonnes à celles de 1983 (à noter, par comparaison, que le marché mondial du beurre est de 1 Mio/tonnes environ).

En plus, fin 1988, on se trouve dans une situation où les stocks publics de beurre atteignent seulement 100 à 150.000 tonnes et les stocks publics de lait écrémé en poudre sont pratiquement à zéro; le marché communautaire mais aussi le marché mondial des produits laitiers prend une très bonne direction, du moins à court terme!

Les prix mondiaux des produits laitiers sont depuis un an en augmentation constante, surtout le prix du lait écrémé en poudre. La Communauté par les systèmes de quota et le destockage a sans doute considérablement contribué à l'amélioration de la situation du marché mondial.

Pour ce qui concerne l'aspect externe de ce secteur, on ne devrait pas oublier que malgré le fait qu'à peine 10 à 15 % de la production laitière totale de la Communauté trouve son débouché sur le marché mondial, la Communauté a été et est encore de loin l'exportateur de produits laitiers le plus important dans le monde (voir annexe V).

On ne doit pas oublier non plus que la Communauté était et reste le plus grand importateur du monde en ce qui concerne les produits laitiers: elle importe par an quelque 100.000 tonnes de fromages en provenance d'un grand nombre de pays non-communautaires et près de 75.000 tonnes de beurre de la Nouvelle Zélande. Cette «lourde»

	EUR 12	Belgique	Danemark	Allemagne	Grèce	Espagne	France	Irlande	Italie	Luxembourg	Pays-Bas	Portugal	Royaume-Uni	EUR 10
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15
<i>Produits soumis à l'organisation commune des marchés</i>														
Blé	:	4,2	3,5	5,0	6,4	4,6	10,3	1,3	6,6	2,1	1,1	:	12,0	7,1
Seigle	:	0,0	1,2	0,9	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0	0,1	0,0	:	0,0	0,2
Avoine	:	0,1	0,3	0,1	0,7	0,2	0,1	0,1	0,1	0,3	0,0	:	0,2	0,1
Orge	:	1,9	6,7	2,9	0,0	5,9	2,7	3,2	0,5	2,4	0,3	:	7,2	2,6
Mais	:	0,0	0,0	0,6	3,4	2,6	3,9	0,0	3,2	0,0	0,0	:	0,0	2,0
Riz	:	0,0	0,0	0,0	0,5	0,7	0,1	0,0	1,1	0,0	0,0	:	0,0	0,3
Betteraves sucrières	:	4,4	2,0	3,8	1,4	2,0	2,6	1,7	2,1	—	2,5	:	1,9	2,6
Tabac	:	0,1	0,0	0,1	6,7	0,5	0,3	0,0	1,0	—	0,1	:	0,0	0,6
Huile d'olive	—	—	—	—	—	5,2	—	—	—	—	—	—	—	—
Graines oléagineuses	:	0,0	4,4	1,5	0,9	1,9	3,2	0,0	1,8	0,4	0,1	:	2,4	2,0
Fruits frais <sup>1</sup>	:	3,0	0,5	4,5	8,9	6,5	3,5	0,2	7,3	1,9	1,3	:	2,2	4,2
Légumes frais	:	10,5	1,6	1,9	10,0	11,1	6,0	2,2	13,4	1,1	9,2	:	6,7	7,3
Autres fruits et légumes <sup>2</sup>	:	0,1	2,1	0,0	3,5	5,3	1,1	0,0	4,1	0,0	0,3	:	1,0	1,6
Vin et moûts	:	6,7	7,2	6,2	1,5	3,5	4,0	1,7	5,3	0,3	17,8	:	3,0	5,8
Vin de qualité	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
Semences	—	—	—	—	—	0,8	—	—	—	—	—	—	—	—
Fibres textiles	:	0,1	0,0	:	7,5	0,9	0,3	0,0	0,0	:	0,0	:	0,0	0,2
Houblon	:	0,0	0,0	0,4	—	—	0,0	0,0	—	:	—	:	0,1	0,1
Lait	:	17,2	24,1	27,1	9,3	9,5	17,6	35,4	11,6	46,5	26,7	:	22,0	19,5
Viande bovine	:	20,2	9,2	16,6	3,6	6,7	15,2	38,1	10,0	26,0	10,4	:	12,5	13,6
Viande porcine	:	20,5	28,0	17,4	4,4	9,1	5,9	5,3	6,3	8,1	18,1	:	8,2	10,6
Viandes ovine et caprine	:	0,2	0,0	0,3	7,9	3,5	1,6	3,5	0,8	—	0,4	:	4,4	1,6
Oeufs	:	3,1	1,0	3,1	2,3	4,3	1,9	0,9	2,3	0,9	3,6	:	4,0	2,6
Volaille	:	3,1	1,7	1,9	2,4	5,5	5,1	2,9	5,6	0,1	3,8	:	6,6	4,3
Vers à soie	:	—	0,0	0,0	0,0	—	—	0,0	0,0	0,0	0,0	:	0,0	—
Sous total	:	95,4	93,5	94,3	81,3	90,4	85,4	96,5	83,1	90,2	95,7	:	94,2	88,9
<i>Produits sans organisation commune de marché</i>														
Pommes de terre	:	2,9	1,1	1,5	2,1	2,2	1,4	1,7	1,3	1,2	3,2	:	3,7	1,9
Autres	:	1,7	5,4	4,2	16,6	7,4	13,2	1,8	15,6	8,6	1,1	:	2,1	9,2
Sous total	:	4,6	6,5	5,7	18,7	9,6	14,6	3,5	16,9	9,8	4,3	:	5,8	11,1
Total général	:	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	:	100,0	100,0
Valeur en Mio ECU	:	5.507,0	6.545,0	27.581,0	7.052,0	20.215,0	42.941,0	3.677,0	34.819,0	172,0	14.133,0	:	17.420,0	159.846,0

Source Eurostat - Comptes Agricoles et Commissions des C.E.

(1) Il s'agit de produits de l'annexe II du règlement (CEE) n.º 1.053 72.

(2) Légumes secs et agrumes.

présence internationale explique le fait que la Communauté a assumé un rôle très actif comme membre de l'Arrangement International Laitier au sein du GATT; ce dernier a comme but la promotion de la coopération internationale laitière entre les pays intéressés et l'imposition d'une discipline de prix (fixation de prix «anti-dumping») dans l'intérêt de tous les partenaires commerciaux.

On peut donc conclure cet exposé très bref en soulignant que le secteur laitier de la Communauté, pour une série de raisons économiques et politiques, était peut-être le secteur le plus difficile à réformer mais malgré toutes ces difficultés, toutes les hésitations politiques et les échecs initiaux, il a pu

être assaini et les répercussions de cet assainissement sont maintenant ressenties très favorablement partout. Pour la Communauté et ses instances politiques, cela représente un succès exemplaire dans les efforts de réformer la politique agricole commune.

## Annexe II

1. L'organisation commune des marchés dans le secteur du lait et des produits laitiers repose sur le règlement (C.

E. E.) n.º 804/68. En vue d'assurer un certain niveau de prix à la production, un prix indicatif est fixé.

Pour atteindre le prix indicatif, il existe un régime d'intervention à l'intérieur de la Communauté (prix d'intervention) et un régime d'échange avec les pays non communautaires (prélèvement à l'importation, restitution à l'exportation).

2. Régime d'intervention

— Fixation institutionnelle des prix d'intervention pour

le beurre et le lait écrémé en poudre; fixation des prix de seuil.

— Stockage privé.

3. Régime normal d'importation: application d'un prélèvement variable.

Régimes spéciaux d'importation: arrangements concernant les échanges au sein du GATT o bilatéralement.

Anexe III

DONNEES DE BASE DU SECTEUR LAITIER

	1973	1983	1984	1985	1986	1987	1988
<i>Nombre d'exploit. laitières (milliers)</i>	2.432,0	1.621,0		1.379			
<i>Cheptel de vaches laitières (mio têtes)</i>	25,7	25,9	25,0	24,3	23,9	22,5	
<i>Rendement/vache (kg/an)</i>	3.600,0	4.400,0	4.200,0	4.300,0	4.500,0		
<i>Collecte de lait de vache (mio de t)</i>	80,4	109,2	107,7	105,8	107,0	101,4	* 98,8
<i>Production de beurre (mio de t)</i>	1,7	2,3	2,1	2,1	2,2	1,9	* 1,7
<i>Production de LEP (mio de t)</i>	1,8	2,5	2,1	1,9	2,2	1,6	* 1,4
<i>Production de fromages (mio de t)</i>	2,8	4,2	4,4	4,5	4,5	4,6	* 4,7
<b>IMPORTATIONS.</b>							
— Beurre (1.000 t)		105,0	90,0	80,8	85,0	79,0	
— Fromages (1.000 t)		100	104	112	98	100	* 110,0
<b>EXPORTATIONS</b>							
— Beurre (1.000 t)		355,0	379,0	387,0	331,0	622,0	
dont exportations commerciales		334,0	235,0	173,0	191,0	280,0	
— Lait écrémé en poudre (1.000 t)		192,0	312,0	307,0	267,0	390,0	
dont exportations commerciales		119,0	145,0	183,0	169,0	280,0	
<b>STOCKS PUBLICS.</b>							
<i>A L'INTERVENTION (Disponibles)</i>							
— Beurre (1.000 t)	120,0		850,0	1.000,0	1.300,0	860,0	* 150,0
— Lait écrémé en poudre (1.000 t)	160,0		620,0	520,0	770,0	470,0	0,0

\* Estimation

Annexe IV

**QUANTITE GLOBALE GARANTIE (1)**  
(Fixée pour la période du 1.<sup>er</sup> avril 1988 au 31 mars 1992) (en 1.000 t)

	LIVRAISONS	VENTES DIRECTES	TOTAL
Belgique	3.121.861	380.809	3.502.670
Danemark	4.735.540	970	4.736.510
Allemagne	22.753.310	93.100	22.846.410
Grèce	520.890	44.620	565.510
Espagne	4.560.500	677.500	5.238.000
France	24.964.980	747.780	25.712.760
Irlande	5.121.600	15.520	5.137.120
Italie	8.534.060	1.082.520	9.616.580
Luxembourg	257.050	970	258.020
Pays-Bas	11.619.630	92.150	11.711.780
Royaume-Uni	14.869.687	383.563	15.253.250
EUR-11		3.519.502	

(1) Ces chiffres ne tiennent pas compte de la suspension des quantités de référence de 5,5%, à partir de la campagne 1988/1989.

Annexe V

**PARTICIPATION DE LA COMMUNANTE  
DU COMERCE MONDIAL (1)**

	Beurre et Butteroil	Lait écrémé en poudre Année 1985	Lait entier en poudre	Fromages	Lait condensé
	%	%	%	%	%
CEE	45	29	64	48	68
Suisse	—	—	—	8	—
Autriche	—	—	2	5	3
Pays nordiques (1)	5	3	4	7	—
Europe de l'Est	5	7	—	6	4
USA	5	28	6	2	1
Canada	—	6	2	1	18
Australie	7	8	4	9	1
Nouvelle Zélande	30	16	18	10	—
Autres	3	3	—	4	5
TOTAL	100	100	100	100	100

(1) A l'exception du Danemark.