

# **Renforcement de l'économie laitière suisse**

**Rapport du "Groupe d'intervention Lait" (GIL)**

**Avril 2004**

**La version allemande fait foi.**

# SOMMAIRE:

<b>RAPPORT SUCCINCT .....</b>	<b>1</b>
<b>RAPPORT PRINCIPAL .....</b>	<b>1</b>
<b>1 Introduction .....</b>	<b>1</b>
1.1 Définition des objectifs et personnes / organisations visées .....	1
1.2 Plan du rapport .....	1
<b>2 Conditions cadres .....</b>	<b>2</b>
2.1 Politique agricole 2007 .....	2
2.2 Bilatérales I .....	2
2.3 Bilatérales II .....	3
2.4 Agenda 2000 et accords du Luxembourg .....	3
2.5 Extension de l'UE aux pays de l'Est européen .....	3
2.6 OMC: cycle de Doha .....	4
<b>3 Situation de l'économie laitière suisse au départ .....</b>	<b>5</b>
3.1 La cherté de l'environnement économique .....	5
3.2 Besoin de rattrapage structurel .....	5
3.3 Points faibles: commercialisation / positionnement .....	6
3.4 L'accès à de nouveaux marchés se paie à prix fort .....	6
3.5 Situation économique générale difficile .....	6
<b>4 Des marchés pour les produits laitiers suisses .....</b>	<b>7</b>
4.1 Types de marchés .....	7
4.2 Marchés du fromage suisse .....	8
<b>5 Vision à long terme et objectifs stratégiques .....</b>	<b>9</b>
5.1 Une vision à long terme pour l'économie laitière suisse .....	9
5.2 Objectifs stratégiques .....	10
<b>6 Mesures .....</b>	<b>13</b>
6.1 Mesures de soutien du marché .....	13
6.2 Mesures de développement des marchés .....	14
6.3 Gestion du volume de production .....	15
6.4 Mesures structurelles .....	16
6.5 Autres mesures .....	17
6.6 Aperçu des mesures à prendre concernant l'économie laitière .....	18

## Membres du "Groupe d'intervention Lait" (GIL)

Bourgeois Jacques	Directeur USP, Union Suisse des Paysans
Brügger Peter	Bauernsekretär SOBV, Solothurnischer Bauernverband
Emmenegger Gregor	Directeur AZM, Aargauer Zentralmolkerei
Emmenegger Guy	Gérant AILS, Association de l'industrie laitière suisse
Felder Benedikt	Directeur ZMP, Zentralschweizer Milchproduzenten
Godel Georges	Président Prolait
Gygax Jacques	Directeur MIBA, Milchverband Nordwestschweiz
Henzi Damian	Directeur Hochdorf Nutritec SA
Hofer Eduard	Sous-directeur OFAG, Office fédéral de l'agriculture
Jacquier Alphonse	Directeur FLV, Fédération Laitière Valaisanne
Kessler Oswald	Directeur Estavayer Lait SA
Kunz Matthias	Président KOS, Organisation fromagère suisse
Lehmann Bernard	Professeur, EPF Zurich
Lüthi Samuel	Directeur FPSL, Fédération des Producteurs Suisses de Lait
Nobs Paul-Albert	Directeur Cremo SA
Reinhard Thomas	FPSL, Fédération des Producteurs Suisses de Lait, <i>procès-verbal</i>
Rösti Albert	Secrétaire général de la Direction de l'instruction publique du canton de Berne, <i>présidence</i>
Rufer Martin	USP, Union Suisse des Paysans, <i>rapport</i>
Schmocker Daniel	Responsable Affaires européennes et agricoles, Nestlé SA
Schmutz Anton	Directeur Fromarte
Schnyder Ruedi	Président Thurgauer Milchproduzentenverband
Wyss Fritz	Président du conseil d'administration, Emmi Schweiz AG

# RAPPORT SUCCINCT

---

## Pour un renforcement de l'économie laitière suisse: rapport du "Groupe d'intervention Lait" (GIL)

---

### Introduction

Pour qu'elle puisse subsister dans un environnement économique en constante évolution (abandon du contingentement, libéralisation mutuelle du marché du fromage UE - Suisse, OMC, autres), l'économie laitière suisse doit être rendue plus compétitive.

Le présent rapport succinct du GIL a été élaboré par les principaux protagonistes de l'économie laitière suisse et résume leur vision commune pour le long terme, leur stratégie et les mesures qu'ils proposent.

Le débat de fond du GIL a montré qu'une transformation radicale du régime laitier comporterait plus de risques que de chances de développement. Cela étant, le GIL propose de renforcer l'économie laitière suisse en suivant une démarche pragmatique, basée sur le **développement des mesures existantes** et notamment sur le maintien de la protection douanière pour les produits à base de lait de centrale, du supplément pour le lait transformé en fromage et des aides.

Il estime toutefois qu'il faut aussi prendre en compte la libéralisation en cours en introduisant de **nouvelles mesures**, visant notamment à promouvoir le développement de nouveaux marchés.

La filière laitière unanime estime que la voie à suivre doit être basée sur la continuité et la fiabilité des mesures. Le présent rapport ne présente donc pas des solutions toutes faites, mais représente un outil de travail, une base commune qui permettra à chacun des protagonistes de poursuivre l'étude et l'application des mesures proposées.

### Vision à long terme

Le GIL a élaboré la vision générale à long terme pour l'économie laitière suisse:

#### Encadré 1: Vision à long terme pour l'économie laitière suisse

- Les produits laitiers suisses conservent leur position prédominante dans le pays, qui est enviable, et les pays voisins les comptent au nombre des meilleures spécialités.
- Les fromages suisses traditionnels obtiennent des parts de marché considérables en Europe, spécialement dans le haut de gamme.
- La présence des produits suisses sur les marchés est constamment renforcée par l'arrivée de produits de marque nouveaux et innovants, en phase avec les tendances de consommation.
- Le volume des ventes est tel que la production laitière peut se maintenir durablement dans notre pays et que les producteurs de lait peuvent utiliser leur pleine capacité de production.
- Les divers protagonistes de l'économie laitière suisse réalisent des résultats financiers intéressants grâce à leur esprit d'entreprise.
- Les structures commerciales sont efficaces et du haut au bas de la filière, tous les protagonistes travaillent la main dans la main.

#### Commentaires:

Si elle n'est pas le seul marché d'exportation des produits laitiers suisses, l'UE est néanmoins le plus important. Elle importe notamment des fromages suisses traditionnels (fromages AOC et Emmentaler); de plus en plus on assiste aussi à la commercialisation de produits de marque innovants, fromages sans AOC et autres produits au lait de centrale notamment.

Grâce à l'augmentation des ventes, les producteurs pourront se développer en exploitant entièrement leur potentiel de production tout en respectant les directives écologiques.

Pour que tous les protagonistes de l'économie laitière suisse puissent réaliser des résultats financiers intéressants, il faut une gestion professionnelle, en fonction des besoins du marché, et des procédés de fabrication et de transformation efficaces.

## Objectifs stratégiques

L'objectif général d'écoulement du lait doit être déterminé à partir des objectifs fixés pour les marchés partiels. Ceux-ci doivent être définis en fonction du type et de l'intensité de la concurrence étrangère. Le GIL a formulé les objectifs stratégiques des quatre marchés partiels suivants:

1. marché suisse du fromage
2. marché suisse des produits laitiers de lait de centrale
3. marché UE (fromage)
4. marché mondial et marché UE (sans le fromage)

Hypothèse de base pour la définition des objectifs stratégiques de l'encadré 2: maintien de la protection douanière entre l'UE et la Suisse dans le segment des produits à base de lait de centrale et donc du supplément pour le lait transformé en fromage<sup>1</sup>.

L'horizon de réalisation des objectifs stratégiques ci-après est 2010+.

### Encadré 2: Objectifs stratégiques

#### Objectif général "volume de production:"

- Augmentation des ventes de lait par rapport à aujourd'hui.

#### Objectifs spécifiques "volume de production:"

##### *Marché suisse:*

- Priorité à la défense des parts de marché du fromage suisse dans le pays.
- Maintien des parts de marché des produits à base de lait de centrale suisse.

##### *Exportation:*

- Augmentation de nos exportations de fromage à destination de l'UE.
  - ▶ Les exportations de fromages traditionnels suisses à destination de l'UE progressent chaque année de 3 à 5 % au moins.
  - ▶ D'ici à 2010, les exportations de fromages de marque innovants à destination de l'UE atteindront au moins 5 000 à 10 000 t.
- Augmentation des exportations de produits à base de lait de centrale écoulés dans le haut de gamme. Maintien des exportations de fromage hors UE au niveau actuel.

---

#### Objectif général "prix de la matière première":

- Grâce à une bonne gamme de produits, le niveau des prix (soutien non compris) du lait utilisé comme matière première atteint au moins celui pratiqué en Allemagne du sud. La mise en valeur d'intervention ne concerne que moins de 5 % du lait.

#### Objectifs spécifiques "prix":

- Les produits laitiers provenant de régions de montagne obtiennent des prix de 10 à 20 % plus élevés, car il est possible de tirer argument de la provenance pour les commercialiser à un prix supérieur, que le client accepte de payer.
- En cumulant les paiements directs et les recettes de la vente, les exploitations bien gérées réalisent un revenu comparable à ceux des autres secteurs.

## Mesures

On ne pourra traduire la vision formulée en réalité et atteindre les objectifs stratégiques fixés qu'en prenant des mesures, dont le tableau 1, nullement exhaustif, donne un aperçu. Certaines de ces mesures doivent encore être étudiées plus à fond et concrétisées par les protagonistes de l'économie laitière suisse.

Les mesures du tableau 1 sont classées en blocs thématiques, chaque bloc visant un autre niveau d'action. Ces mesures comprennent d'une part des revendications à l'égard de la Confédération concernant les conditions générales à fixer, et d'autre part des recommandations aux exploitations agricoles et aux entreprises de transformation, ainsi qu'à leurs organisations.

---

<sup>1</sup> La protection douanière dans le segment du lait de centrale et le supplément pour le lait transformé en fromage sont complémentaires. Le supplément sert à compenser la suppression de la protection douanière pour le fromage. Le GIL est conscient de ce que l'ouverture du marché du lait de centrale à l'égard des produits de l'UE devra être acceptée dès qu'elle deviendra opportune pour des raisons générales, resp. d'économie publique.

**Tableau 1: Aperçu des mesures à prendre**

<b>Mesure</b>	<b>Description / objectifs</b>	<b>Démarche</b>
<b>Mesures de soutien du marché</b>		
Maintien à moyen terme de la protection douanière dans le domaine du lait de centrale*	Taxes douanières sur le lait et les produits au lait de centrale, afin de soutenir le niveau des prix dans le pays.	Intervention de la branche auprès de la Confédération pour le maintien de la protection douanière.
Etude d'un mécanisme de compensation des prix nets entre la CH et l'UE dans le secteur du lait de centrale *	Evaluation de diverses options d'ouverture du marché à l'égard de l'UE en prévision du cas de figure où une ouverture deviendrait opportune, voire nécessaire pour des raisons de politique générale.	L'ILC est chargée des études préalables et de la réalisation d'ici 2005.
Maintien des aides*	Contributions permettant d'abaisser les prix de certains produits de façon ciblée et de faciliter ainsi leur écoulement dans le pays et à l'étranger. Objectif: soutenir les prix à la production dans le pays.	La Confédération doit créer dans le cadre de la PA 2011 la base légale pour le maintien des aides après 2009.
Système d'intervention pour le lait de régulation	Gestion de la commercialisation de produits couplés et des fluctuations à court terme de la production ou de la demande grâce à des mesures d'allègement financées par la Confédération ou par la branche. Objectif: éviter un effondrement rapide des prix	L'ILC doit présenter un projet concret d'ici fin 2004 (agencement et financement).
<b>Mesures de développement des marchés</b>		
Soutien de l'offensive commerciale par la Confédération et par la branche *	Travail en profondeur des marchés. Réussir à dépasser les seuils d'accès aux marchés, pour améliorer l'écoulement sur les marchés d'exportation. La mesure doit rester neutre en termes de concurrence.	Présentation par la Confédération et par la filière d'une mesure concrète d'ici à fin 2004. Création d'un GT placé sous la responsabilité la KOS
Segmentation du marché	Segmentation du marché total en fonction de la demande afin de satisfaire idéalement les besoins des clients et pouvoir profiter de leur disponibilité à payer un prix correct.	Mise en oeuvre continue par les protagonistes présents sur les marchés clients.
<b>Gestion du volume de production*</b>		
Mesure destinée à empêcher des pratiques de dumping au niveau des producteurs de lait	Groupement de l'offre par intégration des producteurs dans les organisations de producteurs. Objectif: empêcher l'érosion des prix.	A concrétiser au sein de l'ILC et éventuellement d'autres plates-formes en y associant les fromageries artisanales.
Traitement différencié des marchés de la matière première	Différencier les conditions de prise en charge de la matière de base en fonction des données spécifiques des marchés considérés. Objectif: faire correspondre le niveau de prix de la matière de base au potentiel commercial effectif.	Poursuite de l'étude de ces mesures par la filière dans l'optique d'une application pratique d'ici à 2005.
<b>Mesures structurelles</b>		
Restructuration aux échelons de la production laitière, de la transformation et du commerce *	Mesures d'incitation à la création de structures compétitives aux échelons précités.	Mesures à concrétiser dans le cadre de la PA 2011 par les organisations de producteurs et par la Confédération.
Examen et adaptation des structures dans le domaine des exportations	Adapter les structures de commercialisation à l'exportation du fromage (rôle de SCM).	Application continue par la filière laitière.
<b>Autres mesures</b>		
Refonte en profondeur du système des paiements directs *	Adapter le système des paiements directs en fonction du contexte actuel.	USP et OFAG. A intégrer dans la PA 2001.
Mesures en faveur des régions de montagne	Mesures d'allègement de la pression économiques sur la production laitière en zones de montagne.	Concrétisation en continu par les producteurs concernés, la filière laitière et la Confédération. Traitement des mesures nécessitant une modification de la loi dans le cadre de la PA 2011.

\* Mesures que le GIL estime prioritaires.

# RAPPORT PRINCIPAL

---

## Mesures de renforcement de l'économie laitière suisse: rapport du "Groupe d'intervention Lait" (GIL)

---

### 1 Introduction

#### 1.1 Définition des objectifs et personnes / organisations visées

Les décisions relatives à la Politique agricole 2007, la libéralisation totale du marché des fromages entre la Suisse et l'UE dans le cadre des Accords bilatéraux, ainsi que les négociations OMC placent l'économie laitière suisse dans une situation difficile et la placent face à des défis majeurs. L'abandon du contingentement laitier et la poursuite du démantèlement du soutien de la Confédération au marché exigent des adaptations à tous les échelons de l'économie laitière. C'est à ce prix seulement qu'elle pourra rester compétitive dans son nouvel environnement économique aux échelons national et international. La nécessité de telles adaptations doit notamment être appréciée dans l'optique des réformes qu'entreprend l'UE, notre principal marché à l'exportation, réformes qui se répercuteront sur les prix.

Le présent rapport s'appuie sur une vision générale s'appliquant à l'ensemble de l'économie laitière suisse, de même que sur des objectifs stratégiques et sur une série de mesures qui en découlent et qui sont destinées à renforcer la compétitivité de l'économie laitière suisse. Ce rapport a été établi par le GIL, un organe composé de représentants des principaux protagonistes de la filière laitière suisse. Les mesures proposées comprennent d'une part des revendications à l'égard de la Confédération et relatives aux conditions générales, et d'autre part des recommandations s'adressant aux entreprises agricoles et aux transformateurs ainsi qu'à leurs organisations.

Ce rapport ne se prétend pas exhaustif; certains domaines n'ont pas pu être traités dans tous les détails. Plusieurs mesures proposées devront encore être étudiées plus à fond par les divers protagonistes de l'économie laitière suisse, qui devra en outre en proposer des applications pratiques.

#### 1.2 Plan du rapport

Le chapitre 2 présente une esquisse des conditions générales ayant un impact sur l'économie laitière. Le chapitre 3 donne un aperçu de la situation actuelle et esquisse les domaines dans lesquels il importe d'agir. Le chapitre 4 présente quant à lui les types de marchés constituant le champ d'action de l'économie laitière suisse.

Le chapitre 5 comprend la vision formulée par le GIL pour l'économie laitière suisse, de même que les objectifs stratégiques s'appliquant aux divers marchés clients. Les auteurs, s'appuyant sur les observations découlant des chapitres précédents, définissent au chapitre 6 les mesures à prendre, respectivement à concrétiser afin d'atteindre les objectifs stratégiques.

## 2 Conditions cadres

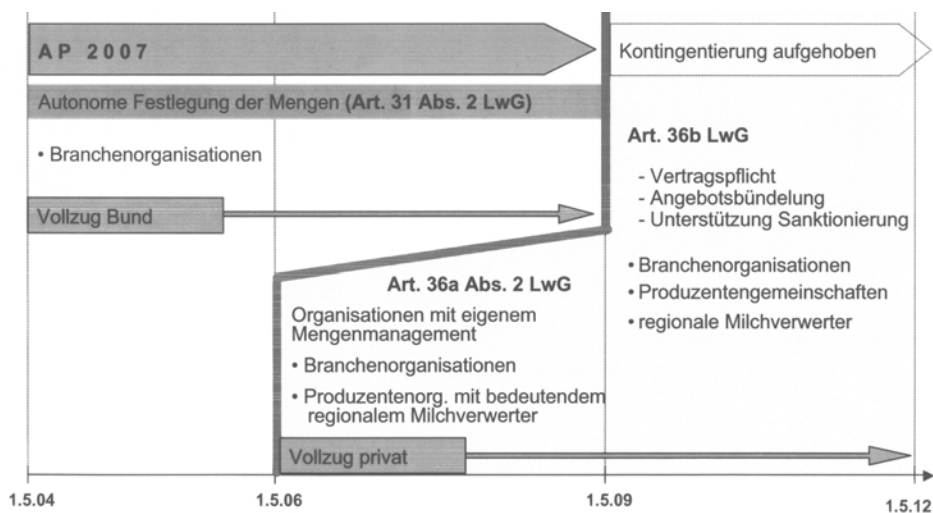
L'évolution du marché du lait dépend d'une série de facteurs importants agissant tant au niveau international qu'au niveau national.

### 2.1 Politique agricole 2007

Le Parlement a décidé d'abandonner le contingentement laitier au 30 avril 2009, mais s'est réservé la possibilité de repousser cet abandon de deux ans au maximum si des changements importants au niveau des conditions économiques générales ou de la situation internationale l'exigent.

Il a en outre donné au Conseil fédéral la possibilité d'exempter certains producteurs du contingentement au 1er mai 2006 déjà à condition qu'ils soient membres d'une organisation au sens de l'article 8 LAgr ou unis à un important transformateur régional au sein d'une organisation et que l'organisation en question dispose d'un système de gestion du volume de production.

Figure 1: Agenda de l'abandon du contingentement



Dans le cadre de la PA 2007, il a été décidé de poursuivre le démantèlement du soutien du marché. Les moyens financiers disponibles ont en outre été réduits du fait du programme d'allègement adopté par la Confédération. En clair, le plan financier prévoit une réduction progressive de ces montants de 501 millions de francs en 2004 à 431 millions de francs en 2007 selon l'agenda suivant (sous réserve d'autres mesures d'allègement de la Confédération):

Tableau 2: Fonds affectés au soutien du marché du lait de 2004 à 2007

Année	2004	2005	2006	2007
Millions de francs	501	468	437	431

### 2.2 Bilatérales I

L'accord bilatéral sur le fromage prévoit la libéralisation totale du marché du fromage entre l'UE et la Suisse d'ici à 2007. La Suisse pourra en plus exporter 2000 tonnes de yogourt et de crème sans droits de douane. Les concessions de la Suisse relatives aux importations de fromage se traduiront nécessairement par un alignement marqué des prix suisses du lait et des produits laitiers sur les prix européens. La différence qui subsistera entre les prix dans le pays et les prix européens après libéralisation complète du marché du fromage dépendra en première ligne du niveau du soutien du marché du lait d'une part, des prestations aux niveaux de la transformation et de la commercialisation d'autre part.

## 2.3 Bilatérales II

Le volet "produits agricoles transformés" des Bilatérales II concerne directement l'économie laitière. De par l'actualisation du Protocole 2 de l'Accord de libre-échange Suisse-CE de 1972 dans le cadre des Bilatérales II, les produits des listes I et II tombant sous le coup de la compensation de la différence de prix sont en passe d'être redéfinis. Autre nouveauté, pour les exportations à destination de l'UE, le prix de référence est le prix UE; pour les autres exportations le niveau de référence reste celui du cours du marché mondial. La disparition des taxes douanières à l'importation dans l'UE rend possible l'application d'une procédure à deux étapes évitant les mécanismes de restitution. Parmi les matières de base pour lesquelles les aides à l'exportation sont admises, il faut surtout citer les produits semi-finis fabriqués à base de lait ou de céréales. Les Bilatérales II devraient donc permettre d'exporter davantage de lait sous forme de produits agricoles transformés, à condition toutefois de suivre une politique dynamique. Mais il faut toutefois relativiser cet effet en raison des réductions qui frapperont dans le même temps le budget de la "loi chocolatière".

## 2.4 Agenda 2000 et accords du Luxembourg

L'UE a mis en route diverses réformes touchant l'économie laitière dans le cadre de l'Agenda 2000 et des accords du Luxembourg:

- Prolongation des quotas jusqu'en 2014/15. Les quotas seront relevés de 1,5 % au total en trois phases égales au cours de la période 2006 / 2008.
- Baisse asymétrique des prix d'intervention du beurre et du lait écrémé. Le prix d'intervention du beurre sera abaissé de 25 % au total, en quatre étapes échelonnées de 2004 à 2007 (7%+7%+7%+4%). Celui du lait écrémé sera quant à lui abaissé de 15 % au total en trois étapes d'égale importance échelonnées de 2004 à 2006.
- Réduction progressive du volume maximum des achats d'intervention pour le beurre, de 70 000 t actuellement, à 30 000 t en 2007/08.

Il est actuellement couramment admis que les mesures précitées feront chuter le prix du lait au sein de l'UE de plus de 20 %, si bien qu'en 2008, le prix du lait devrait se situer à environ 25,5 Euros / 100 kg.

Tableau 3: Intervention de l'UE sur le marché du lait

	2003	2004	2005	2006	2007	2008
	[Euro/100 kg resp. tonne]					
<b>Prix d'intervention PL</b>	205.52	195.24	184.24	174.69	174.69	174.69
<b>Prix d'intervention beurre</b>	328.2	305.23	282.44	359.52	246.39	246.39
<b>Plafond des achats d'intervention pour le beurre</b>		70'000	60'000	50'000	40'000	30'000
<b>Prix indicatif<sup>2</sup></b>	30.98	29.34	27.7	26	25.5	25.5

## 2.5 Extension de l'UE aux pays de l'Est européen

Le 1er mai 2004, l'UE accueillera 10 nouveaux membres<sup>3</sup> et son marché intérieur comptera dès lors près de 75 millions de consommateurs de plus.

Au moment de leur entrée dans l'Union européenne, les nouveaux Etats membres reprendront l'ensemble de l'acquis communautaire; le champ d'application de la série d'accords avec l'UE (notamment l'accord de libre-échange de 1972 et les Bilatérales I et II) s'étendra donc automatiquement à eux. Les seules négociations indispensables concerneront l'extension de l'accord sur la libre circulation des personnes.

<sup>2</sup> Valeur calculée à partir des prix d'intervention

<sup>3</sup> En font partie les 8 pays d'Europe centrale et orientale (PECO) Pologne, Hongrie, Tchéquie, Slovaquie, Estonie, Lituanie et Lettonie, ainsi que les deux Etats-îles méditerranéens Chypre et Malte

Pour la Suisse, l'extension de l'UE à l'est comporte des chances à saisir, mais aussi des risques à courir:

*Chances:*

- L'extension de l'Accord bilatéral sur l'agriculture aux nouveaux Etats membres améliorera notablement notre accès à un bassin de population, et donc de consommateurs, supplémentaire de près de 75 millions d'habitants.
- L'extension à l'Est induira une croissance économique dans les nouveaux pays de l'UE, mais aussi dans l'UE des 15, ce qui à terme fera progresser le pouvoir d'achat et donc le réservoir de consommateurs potentiels des produits de haut de gamme suisses. Mais pour pouvoir écouler ces produits plus chers, il faudra y conduire une politique commerciale d'expansion.
- A moyen terme, le recrutement de personnel dans les nouveaux pays de l'UE deviendra en outre plus aisé.

*Risques:*

- L'extension à l'Est a servi de déclencheur à la réforme de la politique agricole commune (PAC) de l'UE (voir point 2.4).
- Certains des nouveaux pays ont un important potentiel agricole. Si, à court terme, le potentiel commercial des produits laitiers des pays d'Europe centrale et orientale (PECO) est apparemment faible parce que les problèmes de qualité et d'hygiène n'y sont que partiellement résolus, et parce que, jusqu'en 2006, ces pays ne pourront commercialiser leurs produits laitiers qu'au niveau national, à moyen terme, l'exploitation de ce potentiel provoquera probablement des pressions à la baisse sur les marchés de produits agricoles européens.

## **2.6 OMC: cycle de Doha**

Au vu de l'état actuel des négociations, il ne faut pas s'attendre à une conclusion du cycle de Doha avant 2006. L'application des décisions qui y seront prises interviendra donc probablement en 2008 - 2012.

S'agissant de l'accès au marché, les taxes douanières en vigueur correspondent dans l'ensemble aux taxes notifiées, dont certaines sont du reste très élevées (p.ex. beurre). Leur abaissement éventuel se fera donc surtout sentir sur les prix pratiqués dans le segment non fromager. Pour le fromage, la pression viendra en fait de l'abaissement des tarifs douaniers Suisse - UE résultant de l'application de l'Accord sur le fromage.

S'agissant du soutien interne, il existe en Suisse une différence notable entre le niveau effectif et le niveau notifié. La baisse des fonds affectés au soutien décidée dans le cadre de la PA 2007 et le démantèlement de la protection douanière en application des Accords bilatéraux provoqueront une nouvelle réduction des montants pris en compte pour la MGS<sup>4</sup>. Si l'OMC décide d'une réduction importante du soutien interne, les réductions du soutien dépasseront celles retenues dans le cadre de la PA 2007. *En principe, le supplément pour le lait transformé en fromage doit pouvoir être maintenu dans la boîte verte et être notifié comme tel à condition qu'il soit plafonné. Cela implique une diminution du taux de contribution par unité en fonction du volume de production.*

Il existe aussi une importante différence entre le niveau effectif et le niveau notifié des subventions à l'exportation de notre pays, ce qui implique aussi une réduction. Nos subventions à l'exportation seront de plus réduites par le biais de décisions de politique interne. Ces subventions aux exportations dans le segment laitier ne pouvant pas être traitées comme un tout au niveau de l'OMC, un éventuel engagement important de la Suisse dans le domaine de la réduction des subventions à l'exportation pourrait limiter les possibilités de mise en valeur des excédents (poudre de lait). Des engagements de réduction des subventions aux exportations touchent en outre l'économie laitière par un autre biais: la réduction obligatoire des contributions à l'exportation versées dans le cadre de la "loi chocolatière".

---

<sup>4</sup> AMS = aggregated measure of support (mesure globale du soutien): mesure du soutien accordé à l'agriculture par le biais de mesures agissant sur les prix.

De telles réductions provoqueraient une réaction de la part de l'industrie agro-alimentaire, qui devrait recourir au trafic de perfectionnement et donc à l'importation de produits semi-finis (pertes de parts de marché de l'industrie suisse des produits de base) ou à d'autres mesures selon l'art. 17 de la loi fédérale sur les douanes. Il en résulterait une pression à la baisse des prix à la production.

Les négociations du cycle de Doha doivent en outre s'attaquer au problème de l'escalade des tarifs<sup>5</sup>. L'existence d'une escalade des tarifs est un révélateur de la présence, dans la protection agricole, d'éléments industriels "occultes", qu'il s'agit d'éliminer; il s'ensuit que les accords de l'OMC exerceront un effet limitatif sur les marges des transformateurs.

### **3 Situation de l'économie laitière suisse au départ**

L'économie laitière suisse sort d'années turbulentes. Les défis à relever étaient très divers, comme en témoigne la multitude des mesures prises pour sa défense. Mais on ne voit pas encore le bout du tunnel, et certains des défis qui nous attendent sont importants. Le chapitre 3 en donne un bref aperçu:

#### **3.1 La cherté de l'environnement économique**

Les entreprises suisses doivent exercer leur activité dans un environnement économique plus cher que les entreprises étrangères. C'est là une réalité ressentie à tous les échelons de l'économie. Au niveau de la production laitière, les producteurs doivent par exemple renoncer à un certain potentiel d'économies du fait des prestations d'ordre public couplées à la production laitière<sup>6</sup>, sans compter le problème de la rareté et de la cherté des terres agricoles, de même que du coût de la location ou de l'achat de contingents<sup>7</sup>.

#### **3.2 Besoin de rattrapage structurel**

Des problèmes structurels affectent tous les échelons de la filière laitière. Les conditions générales imposées par l'Etat doivent être fixées de manière à permettre un déroulement normal des processus de restructuration. Les problèmes structurels résultent en partie de la politique agricole, qui accorde un poids considérable aux objectifs de répartition, au détriment des objectifs d'orientation du lait dans les canaux de commercialisation les plus payants. Exemples: mode de répartition des contingents au moment de l'introduction du contingentement laitier, utilisation du soutien affectant les structures, système des paiements directs affectant d'une certaine façon les structures.

- **Production laitière:**

Le rythme de restructuration de la production laitière a été de 4 à 5 % par an au cours de ces dernières années; il est supérieur au rythme moyen de restructuration du secteur agricole. On constate aussi que la mobilité des contingents est relativement élevée. Par contre, les paysans abandonnant la production laitière ont nettement moins de propension à abandonner l'exploitation de leurs terres.

Malgré la rapidité de la restructuration en production laitière depuis l'introduction du commerce de contingents, il reste beaucoup à faire pour améliorer la rentabilité de la production laitière.

---

<sup>5</sup> On parle d'escalade des tarifs lorsque la charge douanière (taxe douanière ad valorem) est plus importante pour un produit transformé que pour la matière de base agricole.

<sup>6</sup> Notamment les frais supplémentaires découlant de la détention d'animaux, dus à des exigences très poussées en matière de protection des animaux, ou résultant du barème dégressif des contributions en fonction de la taille de l'exploitation.

<sup>7</sup> L'effet négatif du contingentement laitier s'exprimant sous la forme de frais liés à l'agrandissement par location ou par achat de contingents est toutefois partiellement compensé par l'effet positif correspondant, soit un prix du lait plus fort grâce au contingentement de l'offre.

- **Transformation:**

*Fromageries:*

La restructuration s'est particulièrement fait sentir dans le domaine des fromageries, avec la disparition de près de 50 % des fromageries en quatre ans. Et ce n'est pas fini; les efforts d'économie des coûts au niveau de la fabrication artisanale de fromage doivent se poursuivre, malgré certaines exigences de cahiers des charges AOC, qui tendent à bétonner les structures<sup>8</sup>.

*Centrales laitières:*

Dans le secteur du lait de centrale, le taux de restructuration des années passées a lui aussi été considérable. Mais il existe encore des surcapacités dans le domaine du conditionnement du lait de consommation, surcapacités qui provoquent des frais qu'il s'agira à l'avenir d'éviter.

- **Commerce de gros:**

A l'échelon du commerce de gros de fromage, le marché est dominé par un petit nombre de maisons de commerce. Par contre, sur les marchés d'exportation, ceux d'Emmentaler surtout, il existe une concurrence débridée, et il est difficile de prévoir si le mouvement de concentration à l'échelon du commerce de gros se poursuivra ou non.

### **3.3 Points faibles: commercialisation / positionnement**

Les produits laitiers suisses ont un niveau qualitatif remarquable, mais la qualité ayant un coût, ces produits doivent être vendus à meilleur prix. L'incohérence caractérisant une partie des stratégies, au niveau du positionnement d'une part et de la plus-value d'autre part, se traduit par des résultats économiques laissant à désirer et affectant tous les protagonistes. Il faut exploiter la disponibilité de la clientèle à payer plus cher les produits de certains segments.

### **3.4 L'accès à de nouveaux marchés se paie à prix fort**

Il est difficile et très cher de se faire une place sur les marchés d'exportation et tout spécialement de s'imposer sur de nouveaux marchés, dont l'accès est rendu plus difficile encore par l'existence d'obstacles non tarifaires. Pour ceux des produits de l'économie laitière suisse qui ne bénéficient pas d'un tarif douanier préférentiel, cet accès est logiquement encore plus cher.

### **3.5 Situation économique générale difficile**

La situation affligeante de l'économie mondiale, celle de l'UE tout spécialement, rend plus difficile l'exportation de produits suisses de haut de gamme. Mais c'est là un facteur que la politique (laitière) suisse n'est pas en mesure d'influencer.

---

<sup>8</sup> Dans le cas du Gruyère par exemple, la disposition limitant la dimension des chaudières et celle limitant l'utilisation des chaudières destinées au Gruyère à une charge par jour.

## 4 Des marchés pour les produits laitiers suisses

### 4.1 Types de marchés

Les produits de l'économie laitière suisse sont présents sur plusieurs marchés, qu'on peut classer en quatre types selon la position des entreprises suisses face à la concurrence étrangère. L'intensité de cette concurrence se traduit par des différences au niveau de la pression sur les prix, pression qui se répercute jusque sur le prix de la matière de base.

Le tableau 4 présente les 4 types de marchés et leurs caractéristiques, de même que les caractéristiques des principaux produits présents sur les marchés partiels.

Tableau 4: Types de marchés s'offrant aux produits laitiers suisses

TYPE DE MARCHÉ	Type 1	Type 2	Type 3	Type 4
	Marché indigène sans fromage	Marché indigène du fromage	Marché d'exportation (fromage, UE)	Marché d'exportation (sans fromage UE)
<b>PRODUITS</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Protection douanière intacte</li> <li>▶ Peu de concurrence étrangère</li> <li>▶ Pression directe sur les prix du fait du démantèlement du soutien du marché et pression indirecte via les pressions sur le prix du fromage</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Libéralisation totale avec l'UE d'ici 2007</li> <li>▶ Forte concurrence par des entreprises UE</li> <li>▶ Pression des importations sur les parts de marché, notamment dans le segment des produits transformés</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Amélioration de l'accès aux marchés d'ici 2007</li> <li>▶ Accès libre dès 2007</li> <li>▶ Concurrence des entreprises UE</li> <li>▶ Fort potentiel d'exportation</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Accès aux marchés rendu difficile par les taxes douanières</li> <li>▶ Concurrence par les entreprises UE, respectivement du monde entier</li> <li>▶ Réduction des aides à l'exportation</li> </ul>
<b>Lait de consommation</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Effets négatifs des tendances de consommation et de la stagnation de la population</li> <li>▪ Le lait de consommation réagit de manière rigide au prix, si bien que des baisses de prix ne provoquent que des augmentations négligeables des ventes.</li> </ul>	-	-	-
<b>Produits laitiers frais et yogourts</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Les tendances de consommation ont des effets positifs sur les ventes.</li> </ul>	-	-	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Chances de développement des ventes résultant de concessions dans le cadre des accords bilatéraux</li> </ul>
<b>Crème de consommation</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Les tendances de consommation provoqueront un relatif recul du marché indigène en termes d'unités de MG.</li> </ul>	-	-	-
<b>Beurre</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ La tendance de consommation des ménages est plutôt négative.</li> <li>▪ La demande de beurre réagit en fonction du prix. Si la réduction des aides renchérit le prix du beurre, celui-ci sera remplacé, dans les produits de transformation surtout, par les graisses végétales.</li> </ul>	-	-	-
<b>Conserves de lait (PL, PLE, etc.)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Recul des ventes dans l'alimentation pour animaux</li> <li>▪ Stabilité dans le segment des denrées alimentaires.</li> <li>▪ PL en tant que produit couplé.</li> </ul>	-	-	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Exportations principalement dans le cadre de la loi chocolatière et de l'intervention.</li> </ul>
<b>Fromage</b>	-	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ La pression des importations de l'UE s'accroît sans discontinuer.</li> <li>▪ Niveau de prix dès 2007 = niveau UE + „région“ + qualité + supplément pour la transformation en fromage</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Le niveau des prix UE est plutôt à la baisse, mais il existe d'importantes différences selon les segments.</li> <li>▪ pas d'aides à l'exportation</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Niveau de prix nettement inférieur à celui de l'UE</li> <li>▪ Rôle important des aides fédérales à l'exportation.</li> </ul>

## 4.2 Marchés du fromage suisse

Le tableau 5 présente les quatre marchés du fromage suisse, qui sont géographiquement distincts; il montre aussi leur importance respective et la place qu'y occupe le fromage suisse. Le fromage suisse a 77 % de parts du marché indigène, ce qui est beaucoup. Sur nos marchés d'exportation, cette part est par contre nettement inférieure à 1 %. Dans les 8 PECO<sup>9</sup>, elle est même parfaitement négligeable. Partant de l'hypothèse qu'avec leur intégration dans l'Union, les marchés de ces pays se développeront, il y existe donc un potentiel commercial considérable à y développer à moyen et à long terme.

**Tableau 5: Production, consommation et commerce de fromage; année de référence: 2002**

	<b>CH</b>	<b>EU</b>	<b>USA</b>	<b>PECO 8<sup>9</sup></b>
<b>Production (t)</b>	160 403	7 218 000	3 900 400	880 000
<b>Consommation (t)</b>	136 375	7 110 000	4 023 000	780 000
<b>Importations (t)</b>	31 200	155 700	204 000	48 100
dont de Suisse (t)	-	40 900	6 192	500
<b>Exportations (t)</b>	54 800	484 400	53 900	139 800
dont vers la Suisse (t)	-	30'000	-	-
<b>Parts de marché CH (%)</b>	<b>77.44</b>	<b>0.58</b>	<b>0.15</b>	<b>0.06</b>

Sources: TSM (chiffres concernant la Suisse), ZMP Marktbericht 2003 (autres chiffres)

Le fromage suisse n'occupe qu'une place marginale sur les marchés étrangers; dès lors, une croissance même minime des parts de marché représenterait une hausse importante des ventes en chiffres absolus. La production fromagère suisse étant relativement faible par rapport au volume des marchés d'exportation, il est légitime de prétendre que le potentiel d'exportation de la production fromagère suisse est en principe "infinie". Pourtant, si nous voulons exploiter ce potentiel, nous devons impérativement commercialiser nos fromages en respectant les prix d'usage sur ces marchés et pouvoir nous appuyer sur un marketing efficace.

<sup>9</sup> PECO = Pays d'Europe Centrale et Orientale, nouveaux adhérents à l'UE: Estonie, Hongrie, Lituanie, Pologne, Slovaquie, Slovénie, Tchéquie

## 5 Vision à long terme et objectifs stratégiques

La vision retenue pour l'économie laitière suisse est formulée au point 5.1 et les objectifs stratégiques correspondants sont définis au point 5.2.

### 5.1 Une vision à long terme pour l'économie laitière suisse

La vision formulée ci-après a été formulée dans l'optique du long terme (2010+).

#### Encadré 3: vision pour l'économie laitière suisse (2010+)

- Les produits laitiers suisses défendent avec succès leur excellente place sur le marché indigène et font partie des spécialités les plus appréciées dans les pays voisins.
- Les fromages suisses traditionnels occupent une part de marché considérable en Europe, dans le haut de gamme notamment.
- Nous parvenons à renforcer progressivement notre présence sur le marché avec des produits de marque novateurs et répondant aux tendances de consommation.
- Les ventes correspondent au potentiel d'une production laitière durable en Suisse, ce qui permet à nos producteurs d'exploiter entièrement leur potentiel de production.
- Les protagonistes de l'économie laitière suisse sont en mesure de réaliser des résultats financiers intéressants.
- Les structures de commercialisation sont efficaces et les protagonistes aux divers échelons de la filière coopèrent de manière positive.

#### **Commentaire:**

Le marché indigène des produits laitiers continuera à présenter un grand potentiel d'écoulement pour les produits laitiers à forte valeur ajoutée. L'UE est notre principal marché d'exportation, mais nous exportons aussi nos produits laitiers vers d'autres pays.

Les fromages traditionnels suisses, soit les fromages AOC et l'Emmentaler, occupent une part de marché considérable dans le haut de gamme.

Nous développons non seulement les marchés de nos fromages traditionnels mais aussi ceux des produits de marque novateurs, en phase avec les tendances de consommation. Il s'agit aussi bien de fromages sans AOC que d'autres produits laitiers à base de lait de centrale. Nous renforçons sans discontinuer notre présence sur ces marchés.

En augmentant les ventes de produits laitiers suisses, nous donnons aussi aux producteurs la possibilité de se développer, ce qui leur permet d'exploiter leur entier potentiel de production tout en respectant les directives écologiques.

Les protagonistes de l'économie laitière suisse doivent pouvoir réaliser des affaires financièrement intéressantes. Cela exige toutefois une gestion professionnelle s'orientant aux besoins des marchés, ainsi que des méthodes de production et de transformation efficaces.

Tous les protagonistes de la filière doivent poursuivre un objectif commun, à savoir utiliser au mieux la disposition des consommateurs à payer un prix correct. C'est lorsque les divers protagonistes possèdent chacun plusieurs possibilités de vente que la répartition de la plus value est la meilleure.

## 5.2 Objectifs stratégiques

### ***Options stratégiques dans le segment du lait de centrale:***

Cette vision à long terme implique une augmentation du volume de lait écoulé. Ce volume écoulé total doit être défini sur la base de l'évolution quantitative sur les divers marchés partiels.

Le GIL a attentivement étudié deux options concernant le rattachement du marché suisse du lait de centrale au marché de l'UE:

**Option "Ouverture du marché suisse à l'UE":** ouverture mutuelle rapide des marchés CH et UE dans le segment du lait de centrale. Dans cette optique, l'économie laitière devrait demander aux instances politiques de s'engager en vue d'un démantèlement mutuel rapide de la protection douanière pour ce segment relativement à l'UE. Cela suppose notamment que les Fonds affectés jusqu'à présent au supplément pour le lait transformé en fromage soient transformés en paiements directs, car la protection douanière dans le domaine du lait de centrale et le supplément pour le lait transformé en fromage sont deux instruments complémentaires.

**Option "Statu quo":** Maintien de la protection douanière dans le domaine du lait de centrale: dans ce cas, l'économie laitière doit défendre ce maintien, mais celui du supplément pour le lait transformé en fromage, de manière à pouvoir compenser le démantèlement de la protection douanière dans le seul domaine du fromage.

De l'avis du GIL, l'option "Ouverture" comporte les chances et les risques suivants:

Chances: - Amélioration des possibilités d'écoulement des produits à base de lait de centrale dans les pays de l'UE.

- L'augmentation de la pression d'innovation sur les centrales laitières suisses entraînerait à long terme une compétitivité améliorée de la compétitivité de la filière laitière.

Risques: - Fortes pertes de parts du marché indigène pour les produits au lait de centrale et fortes pressions sur l'économie laitière suisse.

- Baisse du niveau des prix à la production jusqu'à celui de l'UE. Les producteurs de lait perdraient dans ce cas rapidement près de 250 millions de francs de recettes; étant donné l'état des finances fédérales, cette perte serait difficilement compensable par le biais des paiements directs.

- L'ouverture du marché dans le secteur du lait de centrale entraînerait une pression sur les prix de vente, mais resterait sans effet sur le coût des facteurs de production.

- Priorité doit être donnée aux efforts visant à relever les défis de l'ouverture des marchés dans le domaine fromager. Dans la situation actuelle, l'ouverture du marché du lait de centrale provoquerait une césure en termes de structures de l'économie laitière. Ce changement brutal serait difficile à maîtriser au niveau social.

- A court terme, le fromage deviendrait moins compétitif, car la suppression du supplément pour le lait transformé en fromage ne serait compensée qu'avec un temps de retard par les modifications appropriées au niveau de la formation des prix dans le secteur du lait de fromagerie.

Les représentants de la branche laitière (représentants des producteurs et des transformateurs) réunis au sein du GIL estiment les risques d'une ouverture réciproque considérablement plus grands que les bénéfices attendus. Ils estiment que la vision à long terme précitée pourrait bien mieux être réalisée si la protection douanière du lait de centrale à l'égard de l'UE est maintenue. Le GIL estime toutefois important de poursuivre l'étude approfondie de la

variante d'ouverture pour le cas où l'UE exigerait dans le cadre de la clause évolutive<sup>10</sup> le démantèlement de la protection douanière dans le secteur du lait de centrale ou pour des raisons majeures, respectivement économiques.

Les commentaires qui suivent ont été écrits dans l'optique d'un maintien de la protection douanière dans le domaine du lait de centrale et donc dans celle d'un maintien du supplément pour le lait transformé en fromage.

### **Objectifs stratégiques:**

Les objectifs en matière de vente du volume de production laitière total doivent être déterminés à partir des objectifs concernant les marchés partiels présentés au point 4.1. Les objectifs stratégiques ont jusqu'à présent été formulés pour les marchés partiels suivants:

5. marché indigène du fromage
6. marché indigène des produits à base de lait de centrale
7. marché d'exportation du fromage à destination de l'UE
8. marchés d'exportation mondial et UE, fromage à destination de l'UE exclu

En outre, nous avons formulé des objectifs stratégiques relatifs au prix de la matière de base.

L'économie laitière suisse s'est fixé les objectifs stratégiques suivants à l'horizon 2010+. Ces objectifs ont été classés en objectifs généraux et objectifs spécifiques.

### **Encadré 4: Objectifs stratégiques de l'économie laitière suisse (2010+)**

#### **Objectif quantitatif général:**

- Augmentation des ventes de lait.

#### **Objectifs quantitatifs spécifiques:**

##### **Marché suisse:**

- Priorité à la défense des parts de marché du fromage suisse dans le pays.
- Maintien des parts de marché des produits suisse au lait de centrale.

##### **Marchés à l'exportation:**

- Nous parvenons à augmenter nos exportations de fromage à destination de l'UE.
  - ▶ Les exportations de fromages traditionnels suisses à destination de l'UE peuvent être augmentées annuellement d'au moins 3 à 5 %.
  - ▶ Les exportations de fromage de marque novateurs à destination de l'UE atteindront au moins 5 000 à 10 000 tonnes d'ici 2010.
- Le volume de nos exportations de produits de haut de gamme au lait de centrale peut être augmenté. Les exportations de fromage à destination des pays hors UE peuvent être maintenues au niveau actuel.

---

#### **Objectif général relatif au prix de la matière de base:**

Un bon portefeuille de produits permet d'obtenir pour la matière de base lait (hors soutien) des prix d'un niveau au moins comparable à celui d'Allemagne du Sud. La mise en valeur d'intervention ne concernera que moins de 5% des produits.

#### **Objectifs spécifiques prix:**

- Les produits laitiers des zones de montagne obtiennent des prix de 10 à 20 % supérieurs, car la provenance représente un bénéfice supplémentaire que le client est prêt à payer.
- Paiements directs inclus, les exploitations gérées de manière efficace peuvent réaliser un revenu comparable à celui des autres secteurs économiques.

<sup>10</sup> Article 13 de l'Accord entre la Confédération suisse et la communauté européenne relatif aux échanges de produits agricoles (clause évolutive)

Pour atteindre ces objectifs, l'économie laitière suisse applique en priorité les stratégies suivantes sur les divers marchés partiels:

- Sur le *marché fromager indigène*, la branche laitière met l'accent sur le haut de gamme, mais ne néglige pas les marchandises de base pour autant, afin d'empêcher qu'après l'ouverture des frontières commerciales avec l'UE, ce segment soit en grande partie occupé par des produits d'importation.
- Sur le *marché indigène des produits au lait de centrale*, tous les segments seront défendus.
- Dans le domaine des *exportations de fromage à destination de l'UE*, l'accent sera mis sur une stratégie de différenciation. Le principal marché traité sur le marché européen du haut de gamme. Mais des fromages de marque novateurs seront aussi davantage utilisés pour développer les autres segments.
- S'agissant des *exportations de produits au lait de centrale à destination de l'UE* et des *exportations de fromage à destination des pays hors UE*, l'accent sera mis sur le haut de gamme. Mais des fromages de marque novateurs seront aussi davantage utilisés pour développer les autres segments.

## 6 Mesures

Pour que l'économie laitière suisse puisse atteindre les objectifs stratégiques formulés au chapitre 5, il est indispensable de prendre certaines mesures que les divers protagonistes de l'économie laitière suisse devront appliquer, mais qui nécessitent pour certaines d'être étudiées de manière plus approfondie et mûries en vue de leur application.

Ces mesures sont classées par blocs thématiques s'insérant chacun à un niveau différent.

**Tableau 6: Types de mesures et objectifs correspondants**

Type de mesures	Objectifs
Mesures de soutien du marché	▪ Stabilisation du marché du lait, soutien du niveau des prix et segmentation
Mesures de développement des marchés	▪ Développement des exportations
Gestion du volume de production	▪ Approvisionnement des transformateurs en fonction de leurs besoins ▪ Blocage des pratiques de dumping à l'échelon des producteurs ▪ Niveau des prix correspondant au potentiel d'écoulement
Mesures structurelles	▪ Amélioration de la compétitivité
Autres mesures	▪ Mesures diverses

Le GIL a évalué les diverses mesures et accordé la priorité aux mesures suivantes (entre parenthèses, point sous lequel la mesure en question est évoquée):

- Maintien du supplément pour le lait transformé en fromage et des aides, maintien de la protection douanière dans le domaine du lait de centrale (point 6.1)
- Soutien financier de l'offensive commerciale par la Confédération (point 6.2.1)
- Adaptation des structures aux échelons de la production laitière, de la transformation et du commerce (point 6.4.1)
- Gestion du volume de production laitière (point 6.3)
- Refonte et réorientation du système des paiements directs (point 6.5.1)

### 6.1 Mesures de soutien du marché

La protection douanière pour le lait de centrale, le supplément pour le lait transformé en fromage et les aides doivent être maintenus dans la mesure où les accords internationaux (OMC, accords bilatéraux) le permettent. Il convient de les harmoniser en un tout idéal.

#### 6.1.1 *Maintien de la protection douanière pour le lait de centrale*

*Il faut maintenir la protection douanière dans le domaine du lait de centrale.*

Le démantèlement de la protection douanière dans le domaine du lait de centrale se ferait au détriment de l'économie laitière suisse. La protection douanière dans ce domaine apporte chaque année aux producteurs de lait un supplément de recettes de l'ordre de 250 millions de francs environ (voir point 5.2).

► La Confédération doit reprendre à son compte la revendication relative au maintien de la protection douanière dans le domaine du lait de centrale.

► Si la protection douanière est maintenue, il convient d'étudier dans quelle mesure il serait respectivement judicieux et possible de négocier avec l'UE l'introduction d'un mécanisme de compensation de la différence des prix nets. Cette approche doit être étudiée par l'ILC d'ici 2005.

### **6.1.2 Maintien du supplément pour le lait transformé en fromage**

*Il faut maintenir le supplément pour le lait transformé en fromage.*

La protection douanière dont profite le lait de centrale et le supplément pour le lait transformé en fromage sont complémentaires. Le deuxième sert à compenser le démantèlement de la protection douanière pour le seul fromage entre la Suisse et l'UE. Tout comme la protection douanière dans le domaine du lait de centrale, il faut donc maintenir la supplément pour le lait transformé en fromage.

Se basant sur des critères économiques, le GIL estime qu'il sera possible de continuer à notifier le supplément pour le lait transformé en fromage au titre de la boîte verte OMC une fois le contingentement laitier supprimé. Mais il faut pour cela que les fonds correspondants soient plafonnés et que le taux de contribution unitaire soit fixé selon un barème dégressif en fonction du volume de lait transformé en fromage.

► La Confédération doit formuler dans le cadre de la PA 2011 les bases légales permettant le maintien du supplément pour le lait transformé en fromage au-delà de 2009.

### **6.1.3 Maintien des aides**

*Les aides laitières doivent être maintenues.*

Les aides laitières constituent un instrument efficace de promotion des ventes et de stabilisation du marché du lait, car elles permettent de favoriser de manière ciblée les ventes de produits sensibles et importants quant au niveau général des prix.

► La Confédération doit formuler dans le cadre de la PA 2011 les bases légales permettant le maintien des aides au-delà de 2009.

### **6.1.4 Intervention sur le lait de régulation**

*Il convient de créer un système d'intervention destiné à atténuer les effets de fluctuations rapides du marché.*

Le lait de régulation est soit un sous-produit issu d'une production couplée (crème produite dans les fromageries, lait écrémé issu de la production de crème et de beurre), soit un produit s'accumulant par suite d'écarts par rapport aux budgets établis, les écarts pouvant être dus à des erreurs d'estimation des marchés ou à des fluctuations inattendues des marchés. Les fonds injectés par la filière ou par la Confédération au titre de l'intervention à court terme permettent d'atténuer d'éventuelles fluctuations mettant à mal la stabilité du marché du lait, mais les opérations de ce type doivent être gérées de manière à servir l'intérêt général de l'économie laitière.

► Il faut créer un système d'intervention pour le lait de régulation et assurer son financement pratique dans le cadre de l'ILC. Des propositions concrètes devront être présentées à ce sujet d'ici à l'automne 2004.

## **6.2 Mesures de développement des marchés**

Les nouveaux objectifs stratégiques prévoient une progression du volume de lait écoulé. Pour y parvenir, il faut prendre des mesures de développement des marchés, spécialement en vue d'augmenter les ventes de fromage dans les pays de l'UE.

### **6.2.1 Offensive commerciale**

*La Confédération et la branche doivent soutenir financièrement une offensive commerciale.*

Une offensive commerciale sur les marchés d'exportation est susceptible d'augmenter les ventes de produits laitiers suisses. Cette offensive peut faire appel à divers instruments. On peut par exemple intensifier le marketing sur les marchés existants (pénétration des marchés), conduire l'offensive de manière à dépasser le seuil d'accès à des marchés nouveaux (développement des marchés) ou encourager la création et la commercialisation de produits innovants (développement de produits).

Le GIL estime qu'il convient de poursuivre l'étude de la piste de l'offensive commerciale, mais en s'assurant que cette mesure reste neutre en termes de concurrence.

- ▶ La branche laitière et la Confédération doivent présenter des projets concrets d'ici fin 2004 pour assurer le développement et le financement d'une offensive commerciale soutenue financièrement par la Confédération et par la branche laitière.
- ▶ Un Groupe de travail formé de représentants de la FPSL (Fédération des Producteurs Suisses de Lait), de l'OFAG (Office fédéral de l'agriculture) et du SEF (Syndicat des exportateurs suisses de fromage) sera créé, qui travaillera sous la direction de KOS (Organisation fromagère suisse).

### **6.2.2 Segmentation du marché**

*Il faut continuer à segmenter l'offre.*

L'économie laitière suisse doit continuer à accentuer la segmentation de l'offre. La séparation du marché global en segments définis en fonction de la demande doit permettre de satisfaire les besoins des clients de manière idéale et de profiter de leur disponibilité à payer un bon prix pour les produits souhaités.

- ▶ En principe, la segmentation de l'offre est l'affaire des protagonistes présents sur les marchés. Il convient de tenir compte de cette approche dans l'organisation de l'offensive commerciale citée au point 6.2.1.

## **6.3 Gestion du volume de production**

### **6.3.1 Mesures destinées à empêcher les pratiques de dumping au niveau de la production**

*Il est nécessaire de prévoir des mesures pour contrecarrer d'éventuelles sous-enchères de la part des producteurs de lait une fois le contingentement laitier abandonné.*

Le GIL estime à l'unanimité qu'on ne pourra atteindre les objectifs fixés qu'à condition de disposer de mesures permettant d'empêcher une ruineuse érosion des prix et d'assurer la stabilité du marché du lait une fois le contingentement laitier abandonné.

Toutefois le GIL n'a encore trouvé aucune solution consensuelle satisfaisant à la fois les producteurs et les transformateurs quant à la forme à donner aux mesures de blocage des pratiques de dumping.

Le problème essentiel du dumping est que l'érosion des prix résultant de ces pratiques feraient disparaître des exploitations aux structures de production efficaces au profit d'exploitations aux structures inefficaces mais capables de mieux résister aux baisses de prix (du point de vue de l'intérêt général à moyen et à long terme, l'économie y perdrait donc les "fausses" exploitations).

Le risque de pratiques de dumping de la part des producteurs est grand, et cela pour les raisons suivantes:

- Le potentiel de production laitière actuel est considérablement supérieur (env. 4,8 millions de tonnes) au potentiel d'écoulement et le restera probablement une fois le contingentement laitier abandonné. Le risque de sous-enchères restera aigu tant que l'assainissement des structures de production laitière n'aura pas été mené à terme.
- En raison d'une offre atomisée, les producteurs de lait ont pour seule possibilité d'adaptation celle de varier leur volume de production. Le prix du lait étant fixé "de l'extérieur", le producteur ne ressent pas directement d'effets négatifs s'il augmente son volume de production
- Ce qui caractérise la structure des frais de production dans le secteur laitier, c'est la part relativement élevée de coûts fixes. Il est donc économiquement logique pour l'exploitant d'utiliser entièrement son potentiel de production dans le cadre des structures existant à son niveau, ceci d'autant plus que l'augmentation du volume de production individuel n'a pas d'effet sensible sur le prix de vente.
- Le GIL demande que le supplément pour le lait transformé en fromage et les aides soient maintenus. Les suppléments et les aides sont cependant pour le producteur des signaux

économiques positifs, qui influent sur ses décisions et qui tendent à aggraver le problème de la sous-enchère.

Les **organisations de producteurs** représentées dans le GIL estiment que le problème de la sous-enchère des producteurs de lait peut être atténué par un groupement des offres individuelles au sein de pools de producteurs. C'est en regroupant l'offre qu'on fera au mieux ressentir aux producteurs les effets négatifs d'une éventuelle décision d'augmenter le volume de production sur les prix. C'est pourquoi les organisations de producteurs demandent la création de pools gérés par des groupements de producteurs.

Pour leur part, les **transformateurs et leurs organisations** représentées dans le GIL craignent que de tels pools de producteurs ne créent des distorsions. Elles rejettent donc l'introduction de dispositions de droit public tendant à renforcer le degré d'organisation des producteurs de lait, mais accepteraient que les producteurs s'organisent sur le plan du droit privé à condition que ce soit d'entente avec les transformateurs.

► Les mesures communes doivent être concrétisées au sein de l'ILC et éventuellement d'autres plates-formes de l'économie laitière, auxquelles les fromageries artisanales devront être associées.

### **6.3.2 Différenciation des conditions de prise en charge du lait utilisé comme matière première**

*Le niveau des prix de la matière première doit correspondre au potentiel d'écoulement des marchés partiels.*

L'économie laitière suisse commercialise ses produits sur divers marchés (voir point 4.1), dont les prix sont soumis à une pression plus ou moins grande selon l'intensité de la concurrence avec l'étranger, concurrence dont l'effet se fait ressentir jusqu'au niveau de la matière première.

Il convient de coordonner les volumes commercialisés sur ces divers marchés partiels. Les conditions de prise en charge de la matière première doivent être différenciées en fonction des conditions propres à chacun de ces marchés.

► D'ici 2005, la filière du lait devra avoir trouvé des solutions pratiques quant à la forme de différenciation par analogie à la segmentation des marchés partiels.

## **6.4 Mesures structurelles**

### **6.4.1 Les processus d'adaptation structurelle aux niveaux de la production, de la transformation et du commerce**

*La filière doit inévitablement passer par un processus de restructuration. Il convient d'agrandir la marge de manœuvre des exploitations afin de leur donner des possibilités de développement.*

Les processus de restructuration doivent se poursuivre à tous les niveaux de la filière. Dans cette optique, il convient d'éliminer tant que faire se peut tous éléments politiques tendant à bétonner les structures.

#### **Echelon de la production laitière:**

- Faciliter les processus de restructuration en allégeant les mesures politiques tendant à bétonner les structures (droit fiscal, foncier et de l'aménagement du territoire; paiements directs).
- Il faut intensifier le degré de coopération des exploitations (communautés d'exploitation) en fonction des possibilités qu'offre le cadre légal actuel, en examinant au besoin la mise en place de nouvelles mesures incitatives.

► L'OFAG et les organisations de producteurs doivent poursuivre leur travail pour mettre en place des mesures de ce type. Les mesures exigeant une révision de la loi devront être examinées dans le cadre de la PA 2011.

### **Transformation / commerce:**

- Il faut éviter les frais supplémentaires dus aux surcapacités aux échelons de la fabrication de l'Emmentaler et du conditionnement du lait de consommation.
- Le processus de restructuration à venir dans le secteur des fromageries artisanales doit être géré de manière à servir l'intérêt général. Ce sont les centrales laitières les mieux placées et dont l'accès est le plus aisé qui peuvent le mieux renoncer à la fabrication fromagère.

#### **6.4.2 Réexamen des structures dans le secteur des exportations**

*Les structures de commercialisation du fromage à l'exportation (rôle de SCM, Swiss Cheese Marketing) devront être améliorées en fonction des résultats de cette étude.*

► La filière doit immédiatement prendre en main la mise en place des mesures en question et leur application.

### **6.5 Autres mesures**

#### **6.5.1 Paiements directs**

*Le système des paiements directs doit faire l'objet d'une refonte totale.*

A certains égards, le système des paiements directs actuel n'est plus satisfaisant. Il est de plus en plus critiqué, aussi bien par les milieux agricoles que par les milieux politiques et par la société dans son ensemble. Il convient donc à long terme de le réorganiser en fonction de la nouvelle donne et des objectifs généraux.

► Les organisations de producteurs et l'OFAG doivent étudier un nouveau système de paiements directs dans le cadre de la PA 2011.

#### **6.5.2 Mesures en faveur des exploitations en région de montagne**

*Il est indispensable de prendre des mesures spécifiques favorisant les régions de montagne.*

Plus la pression sur le prix du lait s'accroît et les conditions générales changent, plus la production laitière deviendra difficile, en région de montagne surtout. L'abandon du contingentement laitier fait en outre disparaître l'incitation à déléguer l'élevage du jeune bétail aux exploitations de montagne (contingents supplémentaires en cas d'achat de bétail provenant de la région de montagne et échange de l'élevage contre des contingents laitiers). Ces instruments à l'efficacité éprouvée doivent être remplacés par un nouvel instrument efficace. La production laitière en région de montagne n'aura à l'avenir de sens que si le lait peut être transformé dans la région en spécialités. C'est pourquoi il faut encourager la fabrication et la commercialisation de ces spécialités à base de produits laitiers dans les régions de montagne (p.ex. par une aide financière au démarrage). S'agissant de la protection de ces spécialités, il ne faut pas négliger la possibilité de leur inscription au registre des AOC / IPG.

► Les organisations de producteurs, la filière tout entière et la Confédération doivent étudier des mesures favorisant spécifiquement les régions de montagne. Les mesures exigeant une révision de la loi devront être examinées dans le cadre de la PA 2011.

## 6.6 Aperçu des mesures à prendre concernant l'économie laitière

Mesure	Description / objectifs	Démarche
<b>&gt;Mesures de soutien du marché</b>		
Maintien à moyen terme de la protection douanière dans le domaine du lait de centrale*	Taxes douanières sur le lait et les produits au lait de centrale, afin de soutenir le niveau des prix dans le pays.	Intervention de la branche auprès de la Confédération pour le maintien de la protection douanière.
Etude d'un mécanisme de compensation des prix nets entre la CH et l'UE dans le secteur du lait de centrale *	Evaluation de diverses options d'ouverture du marché à l'égard de l'UE en prévision du cas de figure où une ouverture deviendrait opportune, respectivement nécessaire pour des raisons de politique générale.	L'ILC est chargée des études préalables et de la réalisation d'ici 2005.
Maintien des aides*	Contributions permettant d'abaisser les prix de certains produits de façon ciblée et de faciliter ainsi leur écoulement dans le pays et à l'étranger. Objectif: soutenir les prix à la production dans le pays.	La Confédération doit créer dans le cadre de la PA 2011 la base légale pour le maintien des aides après 2009.
Système d'intervention pour le lait de régulation	Gestion de la commercialisation de produits couplés et des fluctuations à court terme de la production ou de la demande grâce à des mesures d'allègement financées par la Confédération ou par la branche. Objectif: éviter un effondrement rapide des prix	L'ILC doit présenter un projet concret d'ici fin 2004 (agencement et financement).
<b>Mesures de développement des marchés</b>		
Soutien de l'offensive commerciale par la Confédération et par la branche *	Travail en profondeur des marchés. Réussir à dépasser les seuils d'accès aux marchés, pour améliorer l'écoulement sur les marchés d'exportation. La mesure doit rester neutre en termes de concurrence.	Présentation par la Confédération et par la filière d'une mesure concrète d'ici à fin 2004. Création d'un GT placé sous la responsabilité la KOS
Segmentation du marché	Segmentation du marché total en fonction de la demande afin de satisfaire idéalement les besoins des clients et pouvoir profiter de leur disponibilité à payer un prix correct.	Mise en oeuvre continue par les protagonistes présents sur les marchés clients.
<b>Gestion du volume de production*</b>		
Mesure destinée à empêcher des pratiques de dumping au niveau des producteurs de lait	Groupement de l'offre par intégration des producteurs dans les organisations de producteurs. Objectif: empêcher l'érosion des prix.	A concrétiser au sein de l'ILC et éventuellement d'autres plates-formes en y associant les fromageries artisanales.
Différenciation au sein du marché de la matière première	Il convient de différencier les conditions de prise en charge de la matière première en fonction des conditions régnant sur les marchés clients. Mesure destinée à faire correspondre le niveau des prix au potentiel commercial.	La branche laitière est chargée d'élaborer et d'introduire la mesure d'ici à 2005.
<b>Mesures structurelles</b>		
Restructuration aux niveaux de la production laitière, de la transformation et du commerce	Mesure destinée à favoriser la mise en place de structures compétitives aux échelons de la production laitière, de la transformation et du commerce.	La Confédération et les organisations de producteurs sont chargées d'élaborer et de mettre en pratique la mesure dans le cadre de la PA 2011.
Réexamen et amélioration des structures du domaine des exportations	Réorganisation des structures de commercialisation du fromage à l'exportation (rôle de SCM).	Mise en application en continu par la branche laitière.
<b>Autres mesures</b>		
Refonte du système des paiements directs	Mise en place d'un système de paiements directs adapté à la situation actuelle.	L'USP et l'OFAG sont chargés d'élaborer le nouveau système et de l'intégrer à la PA 2011.
Mesures en faveur des régions	Mesures destinées à réduire la pression	Mesures devant régulière-

de montagne	à laquelle est exposée la production laitière en région de montagne.	ment être mises en pratiques par les producteurs concernés, par la filière et par la Confédération. Intégrer les mesures exigeant une révision de la loi dans la PA 2011.
-------------	--	---