



Le point sur
Juin 2007

Le lait sur tous les fronts à l'OMC

Groupe Prospective

Les négociations internationales sur le commerce concernent de près le secteur laitier, dont la gestion repose encore largement sur le soutien des prix. Les trois volets de la négociation, "Concurrence à l'exportation", "Soutien à l'agriculture" et "Accès aux marchés" peuvent tous trois conduire à une évolution de la politique laitière européenne. Même en l'absence d'accord négocié, des plaintes devant le tribunal de l'OMC pourraient contraindre de toute façon à des évolutions.

La concurrence à l'exportation

Les principes posés dans l'accord de Marrakech en 1994

Les restitutions à l'exportation sont considérées comme néfastes à l'OMC. L'accord de Marrakech en a réduit l'usage. Entre 1995 et 2001, elles ont été plafonnées et abaissées pour quatre catégories de produits définies sur cette mesure : beurre, poudre 0 %, fromages, autres produits laitiers.

L'Europe a respecté ses obligations, ce qui a limité ses exportations au moins certaines années pour chacune des quatre familles. Actuellement, la fabrication de beurre et poudre fléchissant, le plafond de restitutions reste limitant uniquement en fromages.

Le beurre toujours très tributaire des restitutions, même après réforme

Le secteur laitier reste l'un des deux secteurs fortement utilisateurs de restitutions : environ le tiers des restitutions européennes vont aux produits laitiers (en montant), à égalité avec le sucre. 6 % de la production laitière de l'Union à 25 trouvaient un débouché via les restitutions en 2006. Leur usage a néanmoins beaucoup baissé avec les réformes en cours, et continue à diminuer (1,1 Md € en 2005, 0,8 en 2006, 0,4 prévu en 2007). La réforme de Luxembourg a en effet organisé une triple convergence avec le marché mondial :

- L'abaissement des prix d'intervention amenuise l'écart entre prix intérieur et prix mondial, ce qui réduit le montant unitaire des restitutions.
- Les quantités de produits industriels fabriquées ont chuté au profit des fromages, plus rémunérateurs pour les transformateurs. Les quantités à exporter en poudre et beurre ont reculé d'autant, ce qui réduit les restitutions en tonnages.
- Enfin, l'Europe étant un acteur significatif du marché mondial, ce retrait a conduit à la hausse des prix mondiaux car les pays concurrents peinent à occuper l'espace laissé vacant.

Cette convergence avec le prix mondial est quasi totale pour les poudres de lait depuis la mi-2006, et les restitutions ont été stoppées. Pour les fromages, la restitution unitaire est encore de 300 €/T (sauf fondus) soit 10 % du prix mondial. Par contre, les restitutions restent incontournables pour l'exportation de beurre, le différentiel avec le prix mondial est compris entre 800 et 1000 €/T¹, soit la moitié du prix mondial (compris entre 1400 et 1900 €). Côté volumes, les projections divergent. La Commission européenne estime qu'il restera environ 200 000 tonnes de beurre (soit presque 10 % de la consommation européenne) à exporter avec restitutions en 2013. Réquillard (INRA) estime que ces volumes exportables auront disparu.

Les avancées du cycle de Doha

Dans le cadre du Cycle de négociations de Doha, les restitutions ont continué à être mises en cause. L'accord intermédiaire d'août 2004 et le sommet de Hong Kong ont scellé leur fin pour 2013. Ce principe a été accepté par les négociateurs européens à condition que les outils

¹ Données de juillet 2006 à mai 2007

équivalents des autres pays soient également encadrés : entreprises commerciales d'Etat, aide alimentaire, crédits et garanties de crédit export : c'est le principe du « parallélisme ». Ces éléments provisoires restent évidemment à valider par la conclusion du Cycle.

Un effet d'entraînement, même en l'absence d'accord à l'OMC...

Les négociations à l'OMC ont marqué l'évolution de la PAC, et les restitutions apparaissent comme un outil dépassé à Bruxelles. Mariann FISCHER BOEL, Commissaire agricole, déclarait en octobre 2006 : « Devons nous aller de l'avant et mettre fin aux restitutions à l'export ? D'un côté, procéder ainsi unilatéralement nous prive d'une carte que nous pourrions jouer lorsque les discussions multilatérales [à l'OMC] ressurgiront un jour ou l'autre dans l'avenir. D'un autre côté, les restitutions sont sujettes à de sérieuses critiques. Elles relèvent de la PAC à l'ancienne façon, basée sur le soutien des prix [...]. Par ailleurs, les restitutions pourraient être attaquées par un panel à Genève [à l'OMC]. »

Les restitutions, clé de voûte du soutien des prix

Les restitutions permettent l'ajustement du marché, dans un contexte de soutien par les prix. Leur remise en cause est clairement liée à celle de l'intervention et des quotas, d'après la Commissaire : « Nous devons nous demander si l'existence de nos outils [traditionnels] de politique agricole est encore justifiée. Ce sera tout particulièrement le cas si nous mettons fin aux restitutions à l'exportation - comme nous nous y sommes engagés dans le cycle de Doha - car cela aurait un effet boomerang sur les autres outils de politique agricole. »

L'accès aux marchés : vers une baisse des droits de douane

L'accord de Marrakech avait conduit à baisser de 36 % les droits de douane. Cette mesure a été appliquée mais n'a pas eu d'effets concrets pour les produits laitiers, dont le niveau initial de protection était très élevé.

Doha : une baisse des droits de douane étagée, forte pour les produits laitiers

La négociation engagée prévoit une « approche étagée » sur les droits de douane : les plus élevés (exprimés en % du prix mondial de référence retenu dans la négociation) seront les plus réduits. Les produits laitiers sont très concernés car leur taux de protection est élevé :

Beurre : selon les lignes tarifaires de 82 à 135 %
 Fromages : 40 à 70 % pour la majorité des lignes
 Poudre écrémée : 55 à 80 %
 Poudres grasses : 60 à 80 %

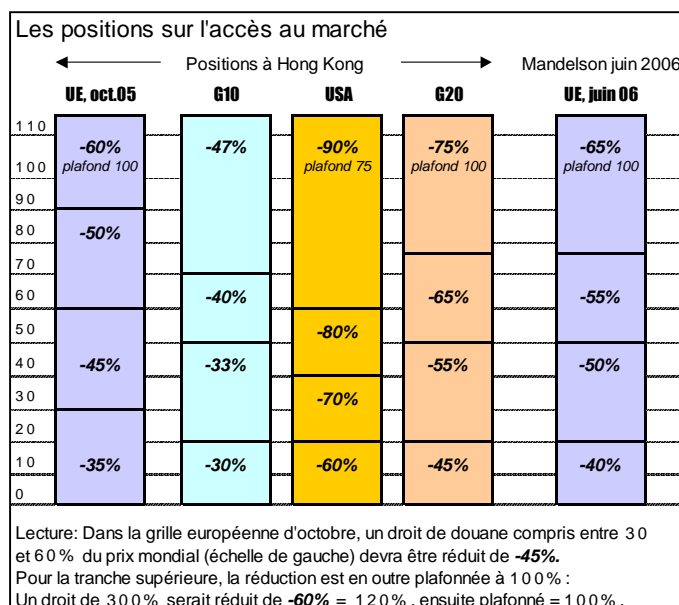
Dans les dernières propositions, plusieurs grilles de diminution étaient sur la table, pouvant conduire à une réduction des droits de douane de - 50 à - 90 % selon le produit et selon la grille : cf. ci-contre.

Le problème posé est de savoir si les droits de douane, une fois abaissés, resteront protecteurs. Pour cela, il faut rapprocher le prix d'importation (prix mondial + droit de douane) du prix intérieur, en particulier du prix d'intervention.

L'écart entre ces deux prix constitue la marge de sécurité de l'Europe vis-à-vis des importations, la « préférence communautaire ». L'évolution des droits de douane (mais aussi celle des prix mondiaux et intérieurs) fait évidemment varier la préférence communautaire.

Le calcul est complexe pour plusieurs raisons :

- Il existe plusieurs lignes tarifaires pour des produits proches donc substituables ; par exemple pour le beurre selon le conditionnement. Le degré de protection est différent selon



les lignes. L'expérience montre que les importateurs savent souvent adapter les caractéristiques de leurs produits pour passer sous la ligne tarifaire la moins protégée.

- Le beurre bénéficie d'une clause de sauvegarde spéciale qui renforce légèrement la protection, mais dont l'avenir dans la négociation est incertain.
- La négociation en cours prévoit la possibilité de déclarer certains produits « sensibles ». La diminution du droit de douane serait plus faible, mais des contingents d'importation à droits réduits ou nuls seraient ouverts plus largement. Les lignes tarifaires susceptibles d'un tel classement seront en nombre limité. L'incidence d'un classement en produit sensible n'est pas encore chiffrable, la négociation s'étant arrêtée sans que ce point soit bien précisé.

En cas d'abaissement des droits de douane de 60 % ou plus, avec suppression de la clause de sauvegarde, le beurre serait exposé à des importations, sauf prix mondial très élevé (comme actuellement). Certains fromages pourraient aussi être concernés, selon leur degré de substituabilité.

Les contingents d'importation à droits réduits

L'ouverture de contingents à droits réduits constitue le deuxième front de négociation de l'accès au marché : pour des quantités bien délimitées, les droits de douane sont d'un montant plus faible que le droit normal, voire nuls. Une fois le contingent annuel rempli, le flux cesse. Les contingents de beurre, poudre et fromages définis pour l'Europe dans l'accord de Marrakech ont principalement profité à l'Océanie et aux ex-pays candidats. Les contingents, une fois ouverts, ont largement été utilisés (à plus de 80 %) car ils procurent de fortes marges aux importateurs. Les importations représentent aujourd'hui 1 % de la consommation (UE à 15) en lait-équivalent. La négociation d'un futur accroissement des contingents fait partie de l'agenda de Doha. Elle reste très imprécise à ce jour.

Un mécanisme réciproque

L'ouverture des frontières peut apparaître préjudiciable si les produits extérieurs pénètrent le marché européen. Mais l'ouverture d'autres pays a également profité aux exportateurs européens : par exemple l'ouverture de contingents de fromages aux USA, largement fournis par l'Europe.

Soutien à l'agriculture : le soutien par les prix mis en cause

L'OMC mesure l'importance des soutiens publics aux secteurs de production. Les subventions sont classées en catégories désignées par une couleur à l'image des feux de circulation.

Les soutiens oranges sont les aides à éviter et à réduire. Ils bénéficient à toutes les unités produites et entraînent des distorsions dans les échanges. Le soutien que procure un prix d'intervention est chiffré et intégré à cette catégorie, même s'il est payé par le consommateur.

Les soutiens bleus sont tolérés. Ce sont généralement des aides directes à la tête de cheptel ou à l'hectare, assorties de mesures de limitation de volume. Les aides compensatoires européennes (PMTVA, PAB) sont déclarées dans cette catégorie.

Enfin, **les soutiens verts** sont autorisés et sans limite. Ils sont réputés ne pas créer de distorsion de concurrence. Les aides découplées font partie de cette boîte.

Chaque année, les pays membres de l'OMC notifient les soutiens qu'ils ont apportés à leur agriculture. Le tableau ci-dessous récapitule les déclarations les plus récentes des Etats-Unis, du Canada et de l'Europe.

La mesure Globale de Soutien (MGS) permet d'évaluer les soutiens de la catégorie orange.

Le secteur laitier est le premier secteur aidé dans cette catégorie pour ces trois pays.

NOTIFICATION DU SOUTIEN INTERNE A L'OMC (sources : d'après OMC)

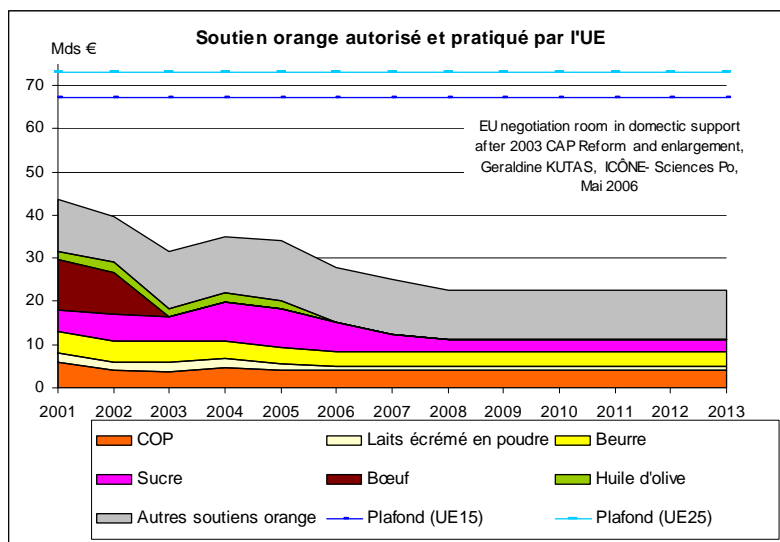
Pays (année de notification)	USA (2001)	Canada (2002)	Europe (2003)
Niveau d'engagement concernant la MGS totale en millions	19 103 \$	4 301 \$	67 159 €
Notification MGS totale courante	14 413 \$	3 450 \$	30 880 €
Part des produits laitiers dans MGS totale	31 %	11 %	21 %
Type de soutiens laitiers	Aides contra cycliques	Soutien prix	Soutien prix

La réforme de 2003 donne des marges de manœuvre importantes à l'Europe sur le soutien interne dans le cycle de Doha. Le découplage des aides permet de « verdir » plus de 85 % des aides bleues (25 milliards d'€).

Pour le secteur laitier, la baisse des prix d'intervention en beurre (- 25 %) et poudre (- 15 %) conduit à une réduction de plus de 30 % de la mesure globale de soutien sur le secteur laitier, soit 2,1 milliards d'euros.

L'orientation de la future politique laitière européenne dépendra des négociations sur le commerce mondial.

Ainsi, la baisse du prix d'intervention, voire sa suppression est un levier permettant de poursuivre la baisse des soutiens considérés comme distorsifs à l'OMC.



Les panels : les quotas dans le collimateur ?

Le respect des règles définies à l'OMC est assuré par un dispositif juridique qui permet aux pays qui s'estiment victimes d'un dispositif non conforme de porter plainte. En langage OMC, on parle de panel.

L'organe de règlement des différends (ORD) de l'OMC peut alors être saisi et l'affaire est alors instruite, débattue et tranchée. Lorsque l'ORD donne raison au plaignant, le pays contrevenant dispose d'un délai pour se mettre en conformité. Passé ce délai, le pays victime peut se faire indemniser du préjudice subit par un système d'augmentation des droits de douanes sur certains produits en provenance du pays qui ne s'est pas mis en conformité. Le cas le plus connu concerne la sur-taxation du roquefort européen par les Etats-Unis en compensation du préjudice subit par l'interdiction européenne de commercialiser des viandes bovines aux hormones.

Les panels constituent donc une jurisprudence de plus en plus importante dont il faut tenir compte dans l'évolution des politiques agricoles. Le piétinement du Cycle de Doha pourrait également susciter l'impatience de certains pays et les tenter de déclencher des panels.

Pour le secteur laitier, on retiendra deux exemples :

- Le panel sucre perdu par L'Europe : l'ORD considère que le mécanisme de quota A et B à la production, assorti d'un prix largement rémunérateur et combiné à une pratique d'exportation hors quotas (sucre C), correspond à un système de subvention croisée à l'exportation (le prix de revient du sucre produit est supérieur au prix d'exportation). Par extension, on pourrait considérer le même type de raisonnement dans le secteur laitier qui pourrait être attaqué sur des arguments similaires.
- Le panel laitier qui a duré 6 ans a été perdu par le Canada contre les Etats-Unis et la Nouvelle Zélande pour son système de double quotas, considéré comme une subvention croisée. La mesure en cause, à savoir la fourniture de "lait d'exportation commerciale" ("LEC") par les producteurs de lait canadiens aux transformateurs de lait canadiens, donnait lieu à des subventions à l'exportation sous la forme de "versements" à l'exportation de lait, qui étaient "financés en vertu d'une mesure des pouvoirs publics".

La nouvelle politique laitière européenne, à construire dans les prochaines années, devra être compatible avec tous les traités internationaux existants ; tout en anticipant les futures évolutions découlant du prochain accord.