Parliamentary Assembly
Assemblée parlementaire
https://pace.coe.int

COUNCIL OF EUROPE
CONSEIL DE L'EUROPE

Doc. 1045
15 septembre 1959

Situation du lait et des produits laitiers

Rapport
Commission de l'agriculture et du développement rural
Rapporteur: M. Max STENDEBACH, Autriche

A. Projet de recommandation

L'Assemblée,

Ayant examiné le rapport de sa commission de l'Agriculture sur la production et la commercialisation du lait et des produits laitiers ;

Prenant acte des travaux de valeur accomplis par le Comité ministériel de l'Agriculture et de l'Alimentation de l'O. E. C. E. et de la récente amélioration du marché des produits laitiers ;

Considérant néanmoins que les tendances de la production à long terme peuvent faire que cette amélioration soit temporaire,

Recommande au Comité des Ministres du Conseil de l'Europe et au Conseil de l'O. E. C. E. :

1. de poursuivre les études en vue d'harmoniser, de coordonner et de régulariser les marchés nationaux des produits laitiers, et d'élaborer des accords multilatéraux à long terme tendant à stabiliser les prix et à accroître le volume des échanges ;

2. de préparer un programme d'action susceptible d'être appliqué immédiatement en cas de crise en vue de rétablir une situation normale des marchés ;

3. que, sur le plan de la politique à long terme, les gouvernements fassent en sorte que les principes établis dans les recommandations formulées périodiquement par le Comité ministériel de l'Agriculture et de l'Alimentation soient effectivement mis en vigueur ;

4. d'inviter la Communauté Économique Européenne à tenir compte, lors de l'élaboration de sa politique laitière, de l'interdépendance des économies laitières de tous les pays membres de l'O. E. C. E.

B. II. Exposé des motifs par M. STENDEBACH

1.

La production laitière constitue l'une des plus importantes activités agricoles des pays d'Europe.

Dans certains pays de l'Europe occidentale, le lait et les produits laitiers représentaient approximativement, en ? 1955, les pourcentages suivants du rendement brut, de l'agriculture [1] :

Autriche - 22 %

Belgique - 24 %

Danemark - 27 %

France - 19 %

Allemagne (Rép. Féd.) - 25 %

Irlande - 22 %

Italie - 12 %

Pays-Bas - 26 %

Norvège - 40 %

Suède - 40 %

Suisse - 38 %

Royaume-Uni - 27 %

Les politiques laitières nationales visent pour la plupart à améliorer les revenus des exploitants par des mesures de protection directe ou indirecte, ce qui a entraîné depuis la guerre une augmentation de la production proportionnellement plus élevée que l'accroissèment de la consommation. C'est ainsi que, dans l'ensemble des pays de l'O. E. C. E., la production totale de lait de vache a atteint, en 1957-1958, 90 millions de tonnes, ce qui représente une augmentation de 24 % par rapport à l'avant-guerre.

Pendant la même période, la production de beurre s'est accrue d'environ 20 % dans l'ensemble de la zone 0. E. C. E. (et d'environ 32 % dans la zone de la Communauté Economique Européenne). En même temps, dans l'ensemble des pays de l'O. E. C. E., la consommation par habitant, tout en se rétablissant lentement après la guerre, a été en moyenne de 13 % inférieure au niveau d'avant-guerre pendant ia période 1953-1956, mais d'environ 11 % supérieure à ce niveau pendant la période 1957-1958. Il faut noter que, depuis l'avant-guerre, la population de l'Europe occidentale a augmenté de 19 %.

Au cours du premier semestre de 1958, cette évolution a provoqué une crise qui s'est traduite par une sérieuse désorganisation des marchés intérieurs et des échanges. La crise s'est trouvée précipitée par le fait qu'en plus d'une diminution de la demande d'importation dans certains pays traditionnellement importateurs, notamment l'Allemagne et l'Italie ? diminution due pour une large part à l'accroissement de la production locale ? plusieurs autres pays qui, jusqu'alors n'avaient que peu ou pas d'excédents de beurre à écouler sur le marché, ont soudain été contraints d'exporter des quantités considérables (Autriche, Finlande, France, Irlande, Norvège et Suède). Les causes directes qui ont abouti, dans ces pays, à la création de contingents exportables ont été l'accroissement de la production et, dans une certaine mesure, le déclin de la consommation.

Cette situation a provoqué une chute rapide des prix ; c'est ainsi que le niveau des prix sur le marché international (London Provision Exchange) n'était, au 1er mai 1958, que légèrement supérieur à la moitié du cours moyen de 1954 et ne représentait guère que les 3/4 du cours moyen de 1957, lui-même relativement bas.

Le caractère alarmant de cette situation ressort du fait que ces prix étaient considérés comme situés au-dessous des coûts de production dans les pays où l'on admet généralement que la productivité dépasse la moyenne. En Grande-Bretagne, par exemple, la livre de beurre était vendue au consommateur à un prix inférieur de 5 pence au prix à la production en Nouvelle-Zélande.

---

1. Source : Le revenu et les dépenses de l'agriculture dans certains pays d'Europe. C. E. E./O. A. A., Genève, .1958.

Commentant cette situation, le Président de l'Office laitier de Nouvelle-Zélande déclarait : « Nous pouvons faire face à une concurrence loyale, mais nous ne pouvons pas rivaliser avec les pays d'Europe qui vendent très cher le beurre à leurs nationaux et en déversent des milliers de tonnes sur le marché britannique à un prix inférieur au prix de revient. » En conséquence, la Nouvelle-Zélande et l'Australie décidaient de lancer dans différents pays européens une vaste campagne destinée à accroître la consommation de beurre.

Au cours des deux premiers mois de 1958, la Finlande a exporté près de 3 millions de kilos de beurre en Grande-Bretagne. Ces exportations ont rapporté à la Finlande 500 millions de marks finlandais, mais en même temps le montant des subventions aux exportations s'est élevé à environ 850 millions de marks finlandais.

En mars 1958, un communiqué officiel du Gouvernement irlandais soulignait que les pertes subies en 1956 sur les exportations de beurre se sont élevées à 1,14 million de livres sterling, et que, pour 1957, elles atteindraient probablement 5,52 millions de livres environ.

Un facteur très important a été la décision de l'Allemagne de ne plus importer de beurre jusqu'au mois de juin 1958, la production locale ayant atteint un niveau record. C'est ainsi qu'en 1957-1958, les importations de beurre n'ont été que de 27.700 tonnes, contre 45.000 tonnes en 1956-57.

Pour réduire les stocks, les Pays-Bas exportaient le beurre à un prix inférieur au « prix minimum de livraison », avec l'aide de subventions en faveur des exportations.

La situation semblait particulièrement critique au Danemark où, pour encourager la consommation intérieure, une vaste campagne de publicité était lancée, en même temps que le prix du beurre était réduit. Un kilo de beurre de consommation courante ne coûtait que 300 francs dans le commerce de détail danois. En outre, du beurre provenant des dépôts frigorifiques était mis sur le marché au prix de 240 francs le kilo. Les stocks étaient évalués à 16.000 tonnes, volume considérable compte tenu des possibilités d'absorption du marché mondial. L'Allemagne était toutefois obligée d'accepter du Danemark 12.000 tonnes de beurre pour 1958, conformément aux dispositions de son accord de commerce avec ce pays.

En Italie, le prix minimum du kilo de beurre était fixé à 650 lires sur le marché de Milan, à compter du 1er mai 1958 (contre 750 lires jusqu'alors) et les importations étaient temporairement suspendues.

Cependant, en Autriche, les excédents de lait allaient croissant. On estimait qu'en 1958 la production de lait augmentait d'environ 140.000 tonnes pour atteindre un total de 2,75 millions de tonnes.

Ces symptômes faisaient apparaître la nécessité de décourager, au moins en partie, la production de lait et de beurre dans les pays à haut prix de revient, le rétrécissement du marché international du beurre étant dû, dans une large mesure, au développement rapide de la production subventionnée dans ces pays.

En avril 1958, se réunissait une Conférence internationale des producteurs de lait à laquelle participaient dix pays : Australie, Danemark, Finlande, France, Luxembourg, Pays-Bas, Nouvelle-Zélande, Norvège, Suède et Royaume-Uni.

La Conférence constatait d'abord les causes de la crise, dont voici l'essentiel :

1. augmentation de la production mondiale de beurre, due en partie à un meilleur rendement des vaches laitières et à une teneur plus élevée en matières grasses du lait ;
2. augmentation de la production dans certains pays traditionnellement importateurs, réduction en conséquence des importations ;
3. le fait que le Royaume-Uni est virtuellement le seul pays à importer le beurre sans restrictions quantitatives et avec un bas tarif douanier ;
4. le fait que la consommation de margarine a augmenté dans la plupart des pays, relativement plus que celle du beurre.

Après avoir dégagé les causes de la crise, la Conférence préconisait un certain nombre de mesures susceptibles d'améliorer les conditions du marché :

1. encourager la consommation du beurre dans tous les pays producteurs par une réduction de l'écart entre le prix du beurre et celui de la margarine ;
2. encourager la consommation du lait et augmenter sa teneur en matières grasses ;
3. développer la consommation du lait et des produits laitiers dans les écoles et autres collectivités.

Pour remédier à la situation, plusieurs pays exportateurs de produits laitiers passaient à l'action.

Aux Pays-Bas, afin d'accélérer l'écoulement des stocks de beurre et de fromage, le ? Gouvernement décidait de réduire les prix dits « de livraison » du beurre et du fromage de lait entier (Gouda et Edam). Le prix garanti du lait à ia production était inchangé, mais le Gouvernement néerlandais s'efforçait d'encourager la consommation intérieure de lait pasteurisé non subventionné, contenant un pourcentage plus élevé de matières grasses (le lait standardisé bénéficie de subventions).

Au Danemark, le Gouvernement décidait d'élever la teneur en matières grasses du lait de consommation et de la crème fouettée. En outre, les prix du lait et de la crème fouettée étaient réduits.

En Suède, les organisations agricoles envisageaient :

l'augmentation du prix de la margarine ;

la réduction du prix du beurre ;

la vente de beurre à prix réduit à des institutions de caractère social ;

la réduction en 3 ans du nombre des vaches laitières d'environ 200.000 unités.

Il était décidé de réduire le prix du beurre sur le marché intérieur de 2 couronnes par kilo, les 3/4 de cette réduction étant supportés par les agriculteurs et 1/4 par le Gouvernement. En outre le Gouvernement subventionnait les ventes aux institutions publiques.

2. Action du Comité des Suppléants des Ministres de l'Agriculture et de l'Alimentation et du Conseil de l'O. E. C. E.

Sur le plan international gouvernemental, la crise du beurre était examinée dès le 15 mars 1958, puis de nouveau les 17 et 18 avril 1958, par le Comité des Suppléants des Ministres de l'Agriculture et de l'Alimentation de l'O. E. C. E.

Les Suppléants, après avoir constaté que la surproduction actuelle, causée par la douceur de l'hiver et l'abondance du fourrage, a eu pour conséquence la fermeture de la plupart des marchés européens, la chute des cours sur le marché de Londres et l'augmentation des contingents exportables, ont exprimé l'avis que les subventions à l'exportation contribuaient à aggraver la situation.

En juillet 1958, le Conseil de l'O. E. C. E. adoptait la recommandation suivante :

1. Promouvoir une augmentation dé la consommation du lait et des produits laitiers par des mesures telles que : propagande, distribution gratuite ou à prix réduits ;
2. Augmenter spécialement la consommation du beurre notamment par la diminution du prix à la consommation et en pratiquant des prix spéciaux pour le beurre de frigorifique ;
3. De la part des pays exportateurs, restreindre le plus possible les offres de beurre subventionné sur le marché international, notamment en s'efforçant d'écouler sur le marché intérieur tout ou partie des surplus pesant sur le marché. Dans ce but, il conviendrait de ne pas établir de nouvelles subventions à l'exportation pour le beurre et de réduire les subventions existantes ;
4. De la part des pays importateurs, protégeant leur marché, tenir compte des répercussions que leurs mesures restrictives à l'importation ont sur les prix des marchés encore ouverts, s'abstenir de les renforcer et, dès que possible, les assouplir afin d'améliorer et de restaurer progressivement la situation des échanges.

En outre, à plus long terme, le Comité des Suppléants estimait, à la lumière de la présente situation du marché des produits laitiers et de ses perspectives actuelles, qu'il était nécessaire d'inviter les gouvernements à reconsidérer leur politique laitière à long terme, en ayant à l'esprit l'utilité :

d'éviter d'isoler les producteurs des conditions réelles du marché ;

de décourager les productions à prix trop élevés ;

de tenir compte de l'évolution du marché et de la compétition accrue du beurre et de la margarine.

Lors de leur réunion de septembre 1958, les Suppléants des Ministres ont constaté que la situation du marché du beurre n'était plus aussi inquiétante qu'au printemps dernier. Les prix du beurre danois à Londres se sont relevés de 30 % sans revenir au niveau de 1957. Les marchés du fromage et des autres produits laitiers se sont également améliorés. La consommation du beurre a souvent augmenté du fait des baisses de prix[2] , Les perspectives sont donc meilleures, mais la situation reste sérieuse et mérite d'être suivie.

Les Suppléants estimaient alors qu'il convenait :

a. de procéder à un examen constant de la situation du marché des produits laitiers ;

b. d'étudier une procédure permettant une action rapide si la situation internationale apparaissait menaçante ;

c. de développer dès maintenant l'étude de l'économie laitière en vue d'établir des principes directeurs permettant de définir les mesures à prendre pour éliminer le déséquilibre entre la production et la consommation.

En novembre 1958, une nouvelle Conférence des producteurs de lait des pays européens, réunie à Crémone, préconisait une limitation, aussi forte que possible des coûts de production, de transformation et de commercialisation, afin que le beurre et les autres produits laitiers pussent être offerts aux consommateurs à des prix raisonnables.

A la même époque, le Comité des Suppléants des Ministres de l'Agriculture de l'O. E. C. E. constatait une fois dé plus que, si la situation s'était détendue sur le marché du beurre, les perspectives d'une production laitière élevée demeurent, et que l'éventualité d'une nouvelle crise des produits laitiers n'est nullement écartée.

En effet, la production de lait continue à augmenter en raison non pas de l'augmentation du troupeau, mais du relèvement de la production par vache. En outre, par suite de l'accroissement de la teneur en matières grasses, la quantité de lait standardisé et de beurre qui peut être produite à partir d'une quantité donnée de lait brut tend à augmenter.

Si les tendances actuelles de la production se poursuivent, il est prévu que la production totale de lait en 1965 dépassera de 27 % le niveau de 1955. En même temps on estime que la consommation des produits laitiers autres que le beurre représentera un accroissement de 9 % par rapport au niveau de 1955. Si le beurre doit absorber la différence, il faudra donc que la consommation de beurre par tête s'accroisse de plus de 20 % par rapport à 1955.

Ces prévisions seront probablement affectées par le fait qu'un certain nombre de pays appliquent des mesures directes ou indirectes pour ajuster la production de lait à la demande effective.

Les mesures appliquées ou envisagées comprennent : une réduction du nombre des vaches, notamment par des campagnes contre la tuberculose bovine, l'ajustement des prix des produits laitiers, un relèvement de la teneur en matières grasses des produits laitiers et des restrictions sur l'emploi des aliments concentrés du bétail.

L'action entreprise par divers gouvernements pour limiter les effets de la crise du beurre a largement contribué à rétablir la situation. Les mesures prises comprenaient :

La réduction des prix de détail du beurre, notamment, dans certains cas, du beurre de frigorifique (pour rapprocher les prix du beurre et ceux de la margarine).

Des campagnes publicitaires destinées à accroître la consommation du lait et des produits laitiers (notamment le beurre).

Réduction des troupeaux, jointe, dans certains cas, à la lutte contre la tuberculose et les maladies contagieuses des bovins.

Relèvement de la teneur en matières grasses du lait et du beurre (ainsi que du fromage).

Efforts pour passer de la production du beurre à la production de fromages et autres produits laitiers.

Relèvement des taxes sur les aliments du bétail, en particulier les aliments importés.

« Reprise » obligatoire ou recommandée du beurre par les agriculteurs, dans certains cas à des prix réduits.

---

2. L'expérience des Pays-Bas, du Danemark et do la Suède a montré qu'une réduction du prix du beurre d'environ 30 % était suivie d'un accroissement de la demande de 40 à 55 %.

Utilisation accrue de beurre et de lait dans divers programmes sociaux.

Mélange de beurre et de margarine dans certains cas.

Au cours du premier semestre de 1959, l'Allemagne et la Norvège, ainsi que l'Autriche et l'Italie, étaient les seuls pays dans lesquels la production de beurre n'avait pas diminué par rapport au premier semestre de 1958.

Au Danemark, les stocks de beurre sont épuisés; au cours du premier trimestre de 1959, les ventes à la Grande-Bretagne ont été inférieures de 12 % à celles de l'année précédente et les prix se sont relevés.

En Grande-Bretagne, la situation du marché du beurre s'est améliorée; toutefois, les importations des pays « marginaux » ont dû être contingentées pendant un certain temps.

Aux Pays-Bas, comme suite à une baisse du prix du beurre et à une demande intérieure accrue, les stocks se sont amenuisés et sont maintenant pratiquement nuls ; l'assainissement général du marché européen a même provoqué une certaine fermeté des prix qui semble se maintenir.

La Suède, qui était exportatrice, est maintenant devenue importatrice.

Le Comité des Suppléants des Ministres de l'Agriculture et de l'Alimentation de l'O. E. C. E. a décidé de procéder à un examen constant de la situation des marchés des produits laitiers. D'autre part, dans le cas où la situation du marché international présenterait des risques de détérioration, le Comité sera convoqué en session spéciale dans des délais très courts.

Les Suppléants sont également chargés d'établir les principes directeurs permettant de définir les mesures à prendre pour éliminer le déséquilibre entre la production et la consommation. Ces problèmes à long terme devront être poursuivis en liaison avec les autres organisations internationales intéressées.

TABLEAU 1 - Total de la production laitière [3] dans les pays membres de l'O. E. C. E.

	Avant-guerre	1950/1951	1957/1958	
	1 000 T	1 000 T	1 000 T	en % de l'avantguerre
Autriche	2,393	2,179	2,756	115
U. E . B . L.	3,229	3,415	(3,963)	(123)
Danemark	5,270	5,395	5,265	100
France	15,038	16,000	20,600	137
Rép. Féd. d'Allemagne	15,000	14,610	17,770	118
Grèce	191	162	312	163
Islande	54	77	97	180
Irlande	2,308	2,407	2,800	121
Italie	5,907	6,803	9,002	152
Pays-Bas	5,146	5,665	6,135	119
Norvège	1,532	1,662	1,751	115
Portugal[4]	109	161	206	189
Suède	4,596	4,833	3,416	74
Suisse	2,591	2,563	2,906	112
Turquie[5]	1,220	1,382	1,300	106
Royaume-Uni	8,324	10,137	12,002	144
Total O. E. E. C. [6]	72,908	77,451	90,009	124
Ensemble des pays de la Communauté Economique Européenne	44,320	46,493	57,470	130
( ) Chiffres provisoires. Source : Statistiques de l'O. E. C. E.				

3. Lait de vache.
4. A l'exclusion du lait servant à l'alimontation du bétail.
5. A l'exclusion du lait servant à l'alimontation du bétail.
6. A l'exclusion du lait servant à l'alimentation du bétail au Portugal et en Turquie.

TABLEAU 2 - Indices de la production de beurre et de fromage en 1957-1958 (avant-guerre = 100)

	Beurre	Fromage
Autriche	160	78
U. E. B. L.	(139)	(155)
Danemark	98	312
France	162	138
Rép. Féd. d'Allemagne	129	(183)
Irlande	83	115
Italie	116	128
Pays-Bas	91	145
Norvège	57	161
Suède	98	147
Suisse	121	117
Royaume-Uni	102	256
Pays de l'O. E. C. E. à l'exception de la Grèce, de l'Islande, du Portugal et de la Turquie	(120)	(148)
Ensemble des pays de la Communauté Économique Européenne	(132)	(145)

( ) Chiffres provisoires. Source : Statistiques de l'O. E. C. E.

TABLEAU 3 - Consommation de lait liquide dans certains pays membres de l'O. E. C. E. en kg par habitant et par an

	avant-guerre	1950/1951	1957/1958			
	kg.	kg.	kg.	en % de l'avantguerre		
Autriche	186	166	168	90		
U. E. B. L.	80	102	(97)	(121)		
Danemark	167	170	164	98		
France	86	92	91	106		
Rép. Féd. d'Allemagne	139	121	115	83		
Irlande	147	190	175	119		
Italie	37	48	58	157		
Pays-Bas	146	196	166	114		
Norvège	176	247	228	130		
Suède	250	237	195	78		
Suisse	244	241	205	84		
Royaume-Uni	107	158	152	142		

( ) Chiffres provisoires. Source : Statistiques de l'O. E. C. E.

TABLEAU 4 - Consommation de beurre et de margarine dans certains pays membres de l'O. E. C. E. en kg par habitant et par an

	Beurre (poids du produit)		Margarine			
	Avant-guerre	1957/1958	Avant-guerre	1957/1958		
kg.	kg.	kg.	kg.			
Autriche	3.7	4.6	1.5	4.0		
U. E. B. L.	9.0[7]	10.8[8]	6.7	10.6		
Danemark	8.7	12.8	(20.8)	(19.9)		

	Beurre (poids du produit)		Margarine			
	Avant-guerre	1957/1958	Avant-guerre	1957/1958		
kg.	kg.	kg.	kg.			
France	5.3	8.0	0.8	2.1		
Rép. Féd. d'Allemagne	8.1	7.4	6.1	12.1		
Irlande	13.2	20.4	1.1	2.8		
Italie	1.4	1.7	?	?		
Pays-Bas	6.2	3.8	6.8	19.5		
Norvège	7.6	3.2	18.5	24.1		
Suède	10.7	7.6	9.7	16.5		
Suisse	6.8	6.5	u. a	2.1		
Royaume-Uni	11.2	8.4	3.9	6.8		

( ) Chiffres provisoires. Source : Statistiques de l'O. E. C. E.

7. Belgique seule.
8. Belgique seule.