



COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, le 10.7.2002  
SEC(2002) 789 final

**DOCUMENT DE TRAVAIL DE LA COMMISSION**

# **RAPPORT SUR LES QUOTAS LAITIERS**

## TABLE DES MATIÈRES

1.	Avant-propos.....	5
2.	L'importance du lait pour l'économie agricole européenne .....	5
2.1.	Contribution du secteur du lait à la production agricole totale de la CE .....	5
2.2.	Principales caractéristiques du marché mondial des produits laitiers.....	6
2.3.	Principaux instruments de l'organisation des marchés du lait et des produits laitiers dans la CE .....	7
2.3.1.	Portée et finalité des instruments .....	7
2.3.2.	Mesures visant le marché.....	8
2.3.3.	Commerce .....	9
2.3.4.	Régime des quotas laitiers.....	9
3.	Évolution du secteur laitier dans la communauté sous le régime des quotas laitiers. 10	
3.1.	Production et équilibre du marché .....	10
3.2.	Dépense budgétaire .....	11
3.3.	Évolution structurelle sous le régime des quotas .....	12
3.4.	Effets économiques du régime des quotas laitiers .....	13
3.4.1.	La notion de «rente quota».....	13
3.4.2.	Les transactions sur les quotas et leur efficacité .....	14
3.4.3.	L'effet des quotas sur la compétitivité de la production laitière de la CE.....	16
3.5.	Mise en œuvre et administration du régime des quotas .....	17
4.	Les perspectives offertes au secteur du lait dans la CE selon Agenda 2000.....	18
4.1.	L'objet de la réforme prévue par Agenda 2000.....	18
4.2.	Projection relative à l'évolution du marché dans le cadre d'Agenda 2000.....	19
4.2.1.	Réflexions préliminaires .....	19
4.2.2.	Tendances du marché des produits laitiers dans le cadre d'Agenda 2000 .....	21
4.2.3.	Répercussions au niveau de la production .....	23
4.2.4.	Le revenu dans le secteur du lait.....	23
4.3.	Évaluation des perspectives sectorielles dans le cadre d'Agenda 2000 .....	24
5.	options relatives au secteur du lait dans la CE pendant la période 2008-2015 .....	26
5.1.	Statu quo: reconduction pure et simple du scénario Agenda 2000 .....	26
5.1.1.	Rappels.....	26

5.1.2.	Tendances du marché des produits laitiers .....	27
5.1.3.	Effets au niveau de la production.....	28
5.1.4.	Évaluation de l'option.....	28
5.2.	Abaissement du prix de soutien et relèvement des quotas: répétition de l'approche Agenda 2000 .....	29
5.2.1.	Rappels.....	29
5.2.2.	Tendances du marché des produits laitiers .....	29
5.2.3.	Effets au niveau de la production.....	31
5.2.4.	Évaluation de l'option.....	31
5.3.	Accroissement de la compétitivité des exportations: introduction d'un double régime de quotas .....	32
5.3.1.	Rappels.....	32
5.3.2.	Tendances du marché des produits laitiers .....	32
5.3.3.	Effets au niveau de la production.....	34
5.3.4.	Évaluation de l'option.....	34
5.4.	Libéralisation de la production laitière: élimination des quotas .....	34
5.4.1.	Rappels.....	34
5.4.2.	Tendances du marché des produits laitiers .....	35
5.4.3.	Effets au niveau de la production.....	36
5.4.4.	Évaluation de l'option.....	37
5.5.	Comparaison des quatre options .....	37
5.5.1.	Revenus afférents .....	37
5.5.2.	Aspects budgétaires.....	39
5.5.3.	Aspects environnementaux .....	39
6.	Observations finales .....	41
	ANNEXE: Rentes quota.....	42
	ANNEXE: Modèle économétrique dont résultent les projections concernant le marché .....	44
	FIGURES .....	45

## **1. AVANT-PROPOS**

Lorsque les mesures prévues dans «Agenda 2000» pour le secteur du lait furent adoptées en mai 1999, le Conseil décida également de «procéder en 2003, sur la base d'un rapport de la Commission, à un réexamen à mi-parcours en vue de permettre l'expiration du régime actuel du prélèvement supplémentaire après 2006»<sup>1</sup>. Eu égard au calendrier ainsi prévu, il n'a pas paru indiqué, en l'état actuel des choses, d'inclure dans la présente opération une quelconque réflexion relative au régime des quotas laitiers dans les PECO.

Le présent rapport est destiné à servir de base pour ce réexamen à mi-parcours du secteur du lait. Il commence par un exposé présentant succinctement la situation actuelle du marché du lait dans la CE et les instruments qui constituent l'organisation commune des marchés dans ce secteur. Il fait aussi le point sur l'origine des quotas laitiers et sur les difficultés qui ont surgi au fil du temps, après quoi il analyse les perspectives que les dispositions arrêtées dans le cadre d'Agenda 2000 ouvrent au secteur du lait dans la CE.

Le rapport explore ensuite, à partir de quatre scénarios différents, les possibilités qui s'offriront à l'avenir au marché européen du lait. Le premier scénario consiste à envisager ce que pourrait être l'évolution du marché si Agenda 2000 devait être reconduit tel quel. Les deux autres scénarios, à savoir d'une part un double système de quotas et d'autre part la poursuite et l'approfondissement de l'approche retenue conformément à Agenda 2000, envisagent les éventuelles réactions du marché dans l'hypothèse où l'on continuerait d'assouplir les dispositions régissant actuellement les quotas, sans toutefois les abolir complètement. Enfin, les perspectives du marché sont présentées et évaluées à partir du dernier scénario, postulant la disparition des quotas.

## **2. L'IMPORTANCE DU LAIT POUR L'ECONOMIE AGRICOLE EUROPEENNE**

### **2.1. Contribution du secteur du lait à la production agricole totale de la CE**

Dans une majorité d'États membres et dans l'ensemble de la CE, la production laitière constitue la spéculation agricole la plus importante. Au niveau de la CE, le secteur laitier représente à lui seul quelque 14% de la valeur totale de la production agricole au niveau des producteurs, soit environ 38 000 millions d'euros<sup>2</sup>.

La part de la production agricole afférente à la production laitière varie beaucoup d'un État membre et d'une région à l'autre. Dans certains bassins de production tel que la Galice (Espagne), la Lombardie (Italie), les Midlands de l'Ouest (Royaume-Uni) ainsi que la Haute-Normandie et la Bretagne (France), la production laitière représente entre 20 et 30% de la production totale, et même plus de 50% de la production agricole finale dans la Cantabrique (Espagne), mais aussi dans les régions les plus septentrionales de la Suède et de la Finlande, et aux Açores. En revanche, la production laitière joue un rôle minime - entre 1 et 2% de la production totale - dans la plupart des régions méridionales de la CE.

---

<sup>1</sup> Article 3 du règlement (CE) du Conseil n° 1256/1999 modifiant le règlement (CEE) n° 3950/92 établissant un prélèvement supplémentaire dans le secteur du lait et des produits laitiers (JO L160, p. 73).

<sup>2</sup> Du fait de l'introduction de la nouvelle méthodologie relative aux comptes de l'agriculture, la part du lait dans l'ensemble de la production agricole finale a été révisée à la baisse. À titre d'exemple, cette part était en 1995 de 18,2% selon l'ancienne méthode, contre 14,4% selon la nouvelle. L'écart tient au fait que la nouvelle méthodologie comptabilise la valeur de la production au prix de base.

En l'an 2000, la CE a produit environ 121,7 millions de tonnes de lait de vache. Les deux premiers pays producteurs sont l'Allemagne (23%) et la France (20%), précédant le Royaume-Uni, les Pays-Bas et l'Italie; ces pays représentent globalement quelque 75% de la production de lait de vache de la CE.

La pratique des croisements axés sur les races à viande ou l'existence de races traditionnelles à vocation mixte (lait et viande), notamment en Espagne, au Portugal, en Grèce, en France et, dans une moindre mesure, en Belgique, au Royaume-Uni et en Irlande, atteste une assez grande importance de l'orientation vers la viande bovine dans un certain nombre d'États membres. Pour l'ensemble de la CE, deux tiers environ de la viande bovine proviennent directement ou indirectement de troupeaux laitiers. Compte tenu de cette étroite corrélation avec le secteur de la viande bovine, la viande issue de troupeaux laitiers assure un apport supplémentaire de 10% à la production agricole totale.

D'après l'enquête d'Eurostat sur la structure des exploitations agricoles, la CE comptait en 1997, sur un total 7,0 millions d'exploitations agricoles, 1,7 millions d'exploitations d'élevage bovin - orientations lait et viande confondues -, soit 24,3%. Le nombre moyen de vaches laitières par exploitation d'élevage bovin était de 24,9 têtes par exploitation, contre 15,4 vaches non laitières (principalement des vaches allaitantes).

La taille moyenne des troupeaux laitiers masque des différences prononcées entre États membres. 1% seulement des exploitations laitières autrichiennes ont plus de 30 vaches laitières, la moyenne n'étant que de 8 par exploitation. En Grèce et au Portugal, la taille moyenne des troupeaux est du même ordre; la moyenne la plus élevée (plus de 100 têtes par exploitation) est enregistrée en Allemagne orientale, en Angleterre septentrionale et en Écosse, au Danemark, en Espagne (Catalogne et Aragon) et dans certaines régions françaises (Bourgogne et Champagne-Ardenne).

À l'échelon régional, c'est dans certaines régions allemandes (Bavière, Basse-Saxe, Bade-Wurtemberg, Rhénanie du Nord-Westphalie et Schleswig-Holstein), et françaises (Bretagne, Pays de la Loire et Basse-Normandie) que l'on enregistre des effectifs de vaches laitières particulièrement élevés en valeur absolue. Aux Pays-Bas, sauf dans le sud-est du pays, toutes les régions possèdent un nombreux cheptel de vaches laitières. En Italie, il y a beaucoup de vaches laitières en Lombardie et en Émilie-Romagne; en Espagne, c'est la Galice qui a le cheptel laitier le plus important. Les vaches laitières sont très nombreuses dans le sud-ouest de l'Angleterre, mais aussi en Irlande, en Écosse et Irlande du Nord.

## **2.2. Principales caractéristiques du marché mondial des produits laitiers**

En 2001, la production mondiale de lait de vache a atteint 585 millions de tonnes<sup>3</sup>. La CE a représenté 21,3% de ce total, l'Inde 14,7%, les États-Unis 13,1%, la Russie 5,5% et le Brésil 3,9%. Venaient ensuite la Nouvelle-Zélande (2,2%) et l'Australie (1,9%), respectivement en 7ème et en 11ème position.

La demande de lait et de produits laitiers se concentre elle aussi en Europe. Avec une part de 21%, la CE est en effet le premier consommateur mondial, devant l'Inde (13%) et les États-Unis (12%).

Au niveau mondial, la consommation tend à progresser, surtout en Asie où elle s'est accrue de plus de 20% dans les dix dernières années (évolution principalement imputable à l'Inde et au

---

<sup>3</sup> Source: FAO.

Pakistan). Dans bon nombre de pays en développement, l'augmentation de la production est destinée en majeure partie à la satisfaction de la demande intérieure. Toutefois, la production intérieure ayant bien du mal à y suivre une progression de la demande qui s'explique essentiellement par une forte croissance démographique, on enregistre dans les pays en développement une demande sans cesse croissante de produits laitiers d'importation, principalement des produits en vrac à faible valeur ajoutée.

D'après les statistiques de la FAO, les échanges mondiaux de lait se sont établis en volume pour 2001 à 40,8 millions de tonnes. Si les échanges internationaux ne portent que sur 6,9% de la production laitière mondiale, cela tient aux règles sanitaires qu'impose la nature périssable des produits laitiers et au caractère national de l'organisation du marché dans la plupart des pays. La part du lait liquide est minime dans les échanges internationaux, lesquels en fait concernent surtout des produits laitiers comme le lait, le fromage et le lait en poudre. En outre, le nombre des pays présents sur un marché aussi étroit étant assez limité, la volatilité des prix à court terme est une des spécificités du commerce mondial des produits laitiers.

En 1999, la CE était encore le premier exportateur mondial de produits laitiers, avec une moyenne annuelle de 11,8 millions de tonnes d'équivalent lait calculée sur les trois années précédentes. Venaient ensuite la Nouvelle-Zélande et l'Australie, avec respectivement 7,9 et 5 millions de tonnes en moyenne annuelle. Quant aux exportations des États-Unis, elles sont de l'ordre de 2,2 millions de tonnes par an en moyenne.

Le marché du beurre est dominé par la Nouvelle-Zélande, avec quelque 0,31 million de tonnes en moyenne annuelle calculée sur la période 1997-1999. Totalisant 0,18 million de tonnes, les exportations de la CE ont dépassé celles de l'Australie (0,12 million de tonnes). La part de la CE dans le marché mondial du beurre a régressé pendant les 10 dernières années (-16%), au profit de la Nouvelle-Zélande, dont les exportations ont progressé de 35% entre 1992-1994 et 1997-1999, et de l'Australie (+75%).

La CE domine actuellement le marché mondial du fromage, avec 37% du volume total des échanges. À noter toutefois que l'Australie, la Nouvelle-Zélande et même les États-Unis ont doublé leurs exportations entre 1992-1994 et 1997-1999. Autrement dit, la CE a vu en volume sa part du marché des fromages diminuer d'environ 5%, tandis que la valeur unitaire de ces exportations augmentait de 20%.

Plus récemment, si l'on se réfère à des statistiques encore incomplètes, il semble que la progression des exportations cumulées de la Nouvelle-Zélande et de l'Australie ait eu pour effet de ravir à la CE son rang de premier exportateur pour la plupart des produits, à l'exception du fromage.

### **2.3. Principaux instruments de l'organisation des marchés du lait et des produits laitiers dans la CE**

#### *2.3.1. Portée et finalité des instruments*

Dans le secteur du lait, comme c'est le cas dans la plupart des autres organisations communes des marchés (OCM), le Conseil a fixé un «prix indicatif», que doivent obtenir les producteurs laitiers. Les différents instruments de l'OCM sont des mesures d'intervention qui permettent d'agir tant au niveau de l'offre qu'à celui de la consommation; ils sont utilisés pour permettre l'obtention de ce prix indicatif en assurant l'équilibre du marché. Côté consommation, un certain nombre de programmes d'écoulement ont été élaborés; côté offre, on a prévu des mesures visant le marché. Depuis 1984, ces diverses mesures ont été mises en œuvre en liaison avec

le régime des «quotas», institué pour stabiliser le marché et les prix en alignant la production sur la consommation.

L'OCM du lait et des produits laitiers remonte à l'année 1964, marquée par l'adoption du règlement (CE) n° 804/68 du Conseil, qui a été remplacé par le règlement (CE) n° 1255/1999<sup>4</sup> dans le cadre des réformes prévues par Agenda 2000. Elle couvre une large gamme de produits laitiers, qui relèvent de divers instruments de gestion du marché, notamment l'intervention publique et le stockage privé, des aides intérieures à la consommation et des restitutions à l'exportation. Des règlements spécifiques régissent le lait de consommation (règlement (CE) n° 2579/97 du Conseil) et les quotas laitiers (règlement (CEE) n° 856/84 du Conseil et règlement (CEE) n° 857/84 du Conseil, remplacé par le règlement (CEE) n° 3950/92, modifié par le règlement (CE) n° 1256/1999 dans le cadre de l'Agenda 2000).

### 2.3.2. *Mesures visant le marché*

#### *Stockage public, stockage privé et mesures axées sur la commercialisation*

Le règlement établissant l'OCM prévoit pour le lait de vache un «prix indicatif» fixé par le Conseil (il est actuellement de 309,8 euros/tonne pour une teneur en matières grasses égale à 3,7%); tous les autres instruments servent en principe à faire en sorte que le prix de marché du lait soit le plus proche possible du prix indicatif.

Lorsque les prix de marché du beurre dans un ou plusieurs États membres tombent à un niveau inférieur à 92% du prix d'intervention pendant une période représentative, les organismes d'intervention de l'État ou des États concernés doivent effectuer des achats d'intervention. Le prix d'achat fixé par la Commission ne doit pas descendre au-dessous de 90% du prix d'intervention.

L'organisme d'intervention désigné par chaque État membre doit acheter du lait écrémé en poudre (LEP) au prix d'intervention pendant la période du 1<sup>er</sup> mars au 31 août de chaque année. La Commission a la faculté de suspendre les achats de lait écrémé en poudre dès que les quantités offertes dépassent 109 000 t.

Une aide au stockage privé de LEP et du fromage peut être accordée, en particulier si les tendances en matière de prix et de stocks laissent prévoir un grave déséquilibre du marché, phénomène dont un stockage saisonnier permettrait de prévenir l'apparition ou de réduire l'ampleur. Le montant de l'aide au stockage privé est fixé sur la base des frais de stockage. Lorsque la situation du marché l'exige, la Commission peut décider que l'organisme d'intervention devra remettre sur le marché tout ou partie des produits stockés.

Lors de la rédaction du présent document, environ 85 000 t. de beurre et 27 000 t de LEP étaient stockés sous le régime d'intervention de la CE, le niveau des stocks de beurre s'étant stabilisé à quelque 96 000 t pendant les 8 dernières années et les stocks de LEP ayant fait leur réapparition pour la première fois en une période de deux ans. L'importance que revêtent les stocks pour le marché est illustrée par la figure 1, dont il ressort que la part des stocks de LEP dans la consommation totale est tombée de quelque 53,0% en 1983-1986 à moins de 20% ces dernières années. Quant aux stocks

---

<sup>4</sup> JO L 160 du 26.6.1999, p. 48.

de beurre, leur part rapportée à la consommation totale est tombée à environ 7%, après avoir culminé à 83% en 1983 (figure 2).

L'OCM du lait prévoit également un certain nombre de mesures d'aide destinées à stimuler la consommation de produits laitiers dans la CE («aides à l'écoulement»). Le niveau des aides est actuellement fixé à quelque 900 euros/t pour le beurre et à 700 euros/t pour le LEP; la dépense annuelle y afférente s'est établie en l'an 2000 respectivement à 449 et 708 millions d'euros. En ce qui concerne l'effet quantitatif des aides en question, la figure 3 montre que pour le LEP la part en pourcentage de la consommation aidée dans la consommation totale est tombée de 89,4 % en 1984 à environ 53,0% pendant les dernières années. Pour le beurre, la part en pourcentage de la consommation aidée dans la consommation totale est actuellement de 27,0%, contre 33,4% en 1988 (figure 4).

### 2.3.3. *Commerce*

Dans le secteur des produits laitiers de base, les importations et la plupart des exportations européennes sont subordonnées à la présentation d'un certificat d'importation ou d'exportation. A moins que le règlement (CE) 1255/1999 ne le prévoit autrement, les taux de droit figurant dans le tarif douanier commun s'appliquent aux produits laitiers. En l'an 2000, les quantités totales de beurre et de LEP importées dans la CE se sont élevées respectivement à 105 000 t et à 78 000 t.

Pour permettre l'exportation des produits laitiers à des niveaux de prix correspondant à ceux de ces produits sur le marché mondial, des restitutions à l'exportation peuvent être accordées pour couvrir la différence entre les prix du marché mondial et ceux pratiqués dans la CE. Les restitutions sont les mêmes sur tout le territoire de la CE. Elles peuvent être modulées en fonction de la destination, si cela est nécessaire en raison de la situation du marché mondial. La figure 5 montre que le niveau des prix du LEP dans la CE est demeuré similaire à celui enregistré pendant les dernières années sur le marché des États-Unis, mais qu'il a été de quelque 25% supérieur au niveau des prix des principaux autres pays exportateurs, par exemple la Nouvelle-Zélande et l'Australie. La figure 6 fait apparaître une situation analogue quant à l'évolution des prix du beurre, à ceci près que la différence entre les prix européens et les prix néozélandais ou australiens est notablement plus importante (écart de 50% sur les dix dernières années) et que les prix américains n'ont commencé que récemment à s'approcher des prix européens, pour des raisons tenant principalement à l'évolution du taux de change.

### 2.3.4. *Régime des quotas laitiers*

Les livraisons de lait ont constamment progressé du fait de la politique de soutien des prix menée dans le cadre de l'OCM. À la fin des années 1970, la production de lait était supérieure à la consommation totale, tandis que la demande diminuait pour les produits laitiers les plus importants, à savoir le beurre et le LEP.

Le prélèvement de coresponsabilité s'étant révélé inopérant aux fins de l'objectif visé, qui était d'enrayer la croissance de la production laitière, les dépenses communautaires inhérentes au stockage des produits laitiers eurent tôt fait de mettre en cause «l'avenir de la PAC»<sup>5</sup>. En outre, l'accroissement quantitatif des exportations subventionnées de

---

<sup>5</sup> Troisième considérant du règlement (CEE) n° 856/84 du Conseil.



produits écoulés sur le marché mondial a commencé à être considéré comme un facteur de perturbation des marchés.

C'est ainsi qu'en avril 1984, soucieuse de rétablir l'équilibre dans le secteur du lait de vache, la Communauté décida de mettre en œuvre un «prélèvement supplémentaire», ou super prélèvement<sup>6</sup>, applicable aux quantités de lait livrées au-delà d'une «quantité totale garantie», le quota laitier communautaire, réparti entre les divers producteurs des États membres, grâce à un système de «quantités de référence» ou de quotas individuels.

De fait, en adoptant le régime des quotas laitiers, la Communauté avait opté pour un instrument très administratif, très restrictif, devant permettre de soutenir les prix à la production tout en maîtrisant la production et les dépenses. Toutefois, malgré les difficultés administratives escomptées dans le contexte de la mise en place des quotas, cette politique était considérée à l'époque comme «la méthode à la fois la plus efficace qui exerce l'effet le moins brutal sur le revenu des producteurs»<sup>7</sup>, parce qu'elle permettait de maintenir les garanties existantes en matière de soutien des prix.

La quantité totale de lait garantie pour la Communauté des 10<sup>8</sup> était fixée en 1984 à 103,7 millions de tonnes, dont 99,8 millions de tonnes pour les livraisons aux laiteries. Ce total équivalait en fait, pour la campagne de commercialisation 1984/85, à une production laitière en baisse de 3,5% par rapport à la campagne antérieure. On estime que la consommation interne d'équivalent lait s'est alors établie à 94,9 millions de tonnes, soit 8,8 millions de tonnes de moins que le chiffre fixé pour le quota.

### **3. ÉVOLUTION DU SECTEUR LAITIER DANS LA COMMUNAUTE SOUS LE REGIME DES QUOTAS LAITIERS**

Désireuse de savoir à quoi s'en tenir quant à la situation actuelle du régime des quotas, la Commission a consulté un certain nombre d'organismes indépendants, sans préjudice des études dont elle a chargé la direction générale de l'agriculture. À noter en outre que la Cour des comptes vient tout récemment d'établir un rapport sur les quotas laitiers<sup>9</sup>, document qui a suscité des réactions de la Commission.

#### **3.1. Production et équilibre du marché**

Le volume des stocks étant demeuré important pendant les premières années d'application du système des quotas, de nouvelles réductions de la quantité totale furent décidées par le Conseil; en conséquence, dès la campagne de commercialisation en 1992/93, la part de la quantité totale afférente aux dix États membres de la Communauté initialement concernés par le régime des quotas avait baissé de 10,5%.

---

<sup>6</sup> Le prélèvement, fixé à 115% du prix d'objectif du lait, s'applique à toutes les quantités de lait dépassant les quantités de référence déterminées par le Conseil pour chaque État membre et pour une période donnée de douze mois. Chaque producteur concerné doit s'en acquitter au prorata de la part qui lui est imputable dans le dépassement constaté.

<sup>7</sup> Quatrième considérant du règlement (CE) n° 856/84 du Conseil.

<sup>8</sup> Le total était fondé sur les niveaux de production enregistrés en 1981, plus 1%. Les quotas étaient attribués aux producteurs sur la base des livraisons de lait enregistrées en 1981, 1982 ou 1983, ou de la moyenne des trois années. Le chiffre indiqué n'inclut pas la «réserve communautaire» (0,39 millions de tonnes).

<sup>9</sup> Rapport spécial n° 6/2001 sur les quotas laitiers, octobre 2001.

L'adhésion de l'Espagne et du Portugal à la Communauté en 1996 a été négociée sur la base d'un quota national de 5,4 millions de tonnes pour le premier de ces deux pays, le second bénéficiant d'une période de transition qui l'affranchissait de l'application de son quota de 1,9 million de tonnes jusqu'à la campagne de commercialisation en 1990/91. Un an plus tard, après la réunification de l'Allemagne, l'intégration des nouveaux Länder dans la Communauté européenne fut assortie, au titre de ces territoires, d'un quota supplémentaire de 6,5 millions de tonnes. Les effets conjugués de ces divers facteurs aboutirent à un quota total de quelque 106,9 millions de tonnes en 1992/93 (figure 7).

Dans un contexte caractérisé par un marché plus équilibré et par une décroissance des stocks d'intervention au début des années 90 (voir figures 1 et 2), le Conseil fut en mesure de donner satisfaction à l'Italie, à l'Espagne et à la Grèce, qui réclamaient depuis longtemps un relèvement de leurs quotas, lesquels furent augmentés de 1,6 million de tonnes au total à partir de la campagne 1993/94. Du fait de la concession ainsi accordée, la réduction globale pour la Communauté des Dix n'a été en fin de compte que de 8,7% par rapport au chiffre de 1984. Abstraction faite des quantités nationales de référence - totalisant 8,4 millions de tonnes - négociées par la Communauté pour les trois États qui devaient y adhérer en 1995 (Autriche, Suède et Finlande), ce furent là les derniers ajustements dont les quotas firent l'objet jusqu'à l'entrée en vigueur, pendant la campagne 2000/01, de ceux décidés dans le cadre d'Agenda 2000.

La figure 8 montre, compte tenu des quotas et de leurs variations, comment la production, la consommation et les excédents ont évolué sur le marché européen en termes d'équivalent lait. Pour la période comprise entre 1973 et 1984, il est clair que le volume des exportations augmente progressivement, ce qui tient à un accroissement de la production européenne dans une période de consommation pratiquement étale. Depuis l'introduction des quotas, la production a amorcé une évolution attestée par le fait que les excédents, en termes d'équivalent lait, ont progressivement diminué après le record historique de 22,3 millions de tonnes enregistré en 1983.

### **3.2. Dépense budgétaire**

En termes budgétaires, il ressort de la figure 9 que, depuis l'introduction des quotas, la dépense inhérente à la PAC dans le secteur du lait est tombée de quelque 5 224 millions d'euros en 1984 (soit 28,5% du coût total de la PAC, à savoir 18 330 millions d'euros) à 2 800 millions d'euros ces dernières années (6,5% du coût total de la PAC, soit 40 447 millions d'euros).

À noter en outre que, depuis l'introduction des quotas, le mécanisme du superprélèvement - destiné à faire respecter les quotas - a rapporté quelque 3 200 millions d'euros au budget de l'UE, alors que le prélèvement de coresponsabilité, dans la période comprise entre 1977 et 1993, a fait rentrer 6 000 millions d'euros sans influencer notablement sur la production.

En ce qui concerne les dépenses consacrées au secteur du lait, la figure 10 montre que le coût du stockage d'intervention, qui avait culminé en 1985 à 1 972 millions d'euros, est aujourd'hui devenu pratiquement négligeable, et que les restitutions et les aides à la consommation intérieure ont baissé de moitié par rapport à leurs niveaux records de 1987/88. Les dépenses annuelles consacrées aux restitutions à l'exportation et aux aides à la consommation intérieure s'établissent respectivement à environ 1 500 millions et 1 300 millions d'euros.

Au point VI de son rapport sur les quotas laitiers, la Cour des comptes a critiqué ces dépenses récurrentes concernant les restitutions à l'exportation et les aides à la consommation intérieure, en faisant valoir que les quotas n'ont pas aligné la production laitière sur le volume des exportations et de la consommation intérieure non subventionnées.

Selon d'autres études indépendantes, les aides à la consommation ont non seulement contribué à la réalisation de l'un des objectifs visés, qui était de soustraire au régime d'intervention une partie de la production, mais elles ont effectivement encouragé l'utilisation de produits laitiers européens sur certains créneaux du marché intérieur et favorisé le maintien d'une position stratégique des produits laitiers européens sur le marché mondial.

### **3.3. Évolution structurelle sous le régime des quotas**

Lors de l'introduction du système des quotas, le transfert de quotas entre producteurs n'a pas été autorisé sans transfert correspondant de terres pendant une durée minimum. Des programmes de préretraité et d'achat de quotas furent toutefois mis en place pour encourager les producteurs âgés à abandonner la production laitière. Les États membres, qui avaient alloué des quotas à des producteurs établis dans les zones défavorisées dans lesquelles la production laitière était considérée comme un élément important de l'économie agricole, furent autorisés à établir des règles destinées à prévenir la disparition de la production laitière dans les zones concernées.

À mesure que les années passaient, certaines mesures complémentaires furent prises, mesures devant permettre de dénouer des situations particulières dans lesquelles un lien rigide entre le quota et la terre n'était pas souhaitable, par exemple en ce qui concerne les programmes en matière de restructuration ou d'environnement. Extrêmement importante est à cet égard la disposition introduite en 1999, permettant aux États membres de rompre le lien entre la terre et le quota lorsque le détenteur de celui-ci cesse l'activité de production<sup>10</sup>.

Combinées avec l'abaissement progressif du niveau du quota dans la Communauté des Dix jusqu'en 1992, ces mesures ont profondément influé sur l'évolution structurelle du secteur.

La figure 11 fait apparaître la régression du nombre des exploitations laitières dans la Communauté entre 1975 et 1997. Dans le cas de la Communauté des Neuf, par exemple, la comparaison entre les situations qui ont respectivement précédé et suivi l'introduction des quotas montre que ce régime a eu pour effet d'accélérer la diminution du nombre des exploitations laitières: -4,6% par an contre -4,1% par an dans la période 1975-1985.

L'évolution du cheptel communautaire de vaches laitières est illustrée par la figure 12. Pratiquement stable entre 1975 et 1985, le cheptel de vaches laitières a accusé dans la Communauté des Neuf une brutale diminution, qui s'est établie en moyenne annuelle à -2,7% jusqu'en 1993, les producteurs s'efforçant d'abaisser leurs coûts de production en réduisant les effectifs de vaches et en accroissant les rendements unitaires, dans le cadre de quotas demeurant pratiquement inchangés. Après 1993, l'augmentation du quota dans certains États membres et une augmentation plus limitée des rendements moyens ont eu pour effet de ramener à environ -1,3% par an la diminution des effectifs de vaches laitières.

La figure 13, synthétisant les effets de ces deux tendances, montre que la taille moyenne du troupeau laitier par exploitation a continué d'augmenter en Europe sous le régime des quotas, parce que les producteurs qui ont continué de pratiquer l'élevage laitier ont poursuivi leurs efforts axés sur l'assainissement de la structure de leurs coûts d'exploitation. Cette évolution a été particulièrement notable dans les exploitations de taille relativement modeste. Autre aspect mis en évidence pour les Neuf par la figure 14, la proportion d'exploitations comptant moins de 19 vaches est tombée de 66,0% en 1985 à 41,7% en 1997 alors que la proportion

---

<sup>10</sup> Règlement (CEE) n° 3950/92 du Conseil (JO L 405 du 31.12.1992, p. 1), modifié par le règlement (CE) n° 1256/1999.

d'exploitations comptant plus de 50 vaches a augmenté de 7,7% à 18,0% durant la même période.

Au niveau régional, dans un contexte de régression globale du nombre des exploitations d'élevage laitier pendant la période en cause, la proportion de producteurs laitiers exerçant dans les zones défavorisées par rapport à ceux exerçant dans les zones non défavorisées est passée de 39% en 1983 à 49% en 1993, après quoi elle a diminué. Conformément à une tendance analogue, la proportion du cheptel laitier total recensée dans les zones défavorisées est passée de 25% à 36%<sup>11</sup> (figure 15, dont toutes les données concernent l'agrégat EUR-9). Depuis lors la proportion d'éleveurs laitiers et de vaches laitières afférente aux zones défavorisées est demeurée stable.

Dans le secteur de la transformation, le processus de concentration et de consolidation déjà observé avant l'introduction du régime des quotas s'est poursuivi sous ledit régime. Étant donné la nécessité de maintenir les marges dans un contexte d'approvisionnement limité dans le secteur du lait, des opérations nombreuses et importantes ont été réalisées en matière d'absorption et de fusion d'entreprises. Cette évolution est illustrée par la figure 16, qui montre que le nombre de laiteries a constamment diminué sous le régime des quotas et que la capacité des laiteries restantes a augmenté, la moyenne unitaire passant de 19 711 t en 1985 à 29 710 t en 1997. Si l'on veut une indication concernant l'actuel degré de concentration, il y a lieu de noter que 40 laiteries assurent dans la CE la transformation d'environ 65% de la production de lait brut.

Bien que les dépenses sectorielles demeurent élevées au titre de la consommation intérieure et des exportations, on constate sous le régime des quotas une quasi-stagnation, voire une légère diminution<sup>12</sup> des marges par kilo de lait. Dans ce contexte, c'est uniquement à la poursuite de l'évolution structurelle et à l'accroissement des quotas par exploitation qu'il faut imputer l'évolution positive des revenus à la production, exprimés en termes de valeur ajoutée nette par exploitation et de valeur ajoutée nette par unité de travail annuel (voir figure 17, relative à la période 1989-1999).

### **3.4. Effets économiques du régime des quotas laitiers**

#### *3.4.1. La notion de «rente quota»*

Les quotas laitiers limitent la production. Combinant ses effets avec ceux des exportations subventionnées et de la protection contre les importations, le quota total vise à maintenir l'offre sur le marché intérieur à un volume inférieur à celui de la demande intérieure (avec ou sans subventions). Le quota permet ainsi de maintenir les aides et les prix du marché dans la CE au-dessus du niveau du prix d'équilibre du marché, sans qu'il y ait accumulation de stocks publics d'intervention.

Le niveau relativement élevé des prix d'intervention et la garantie y afférente ont toutefois un puissant effet incitatif en matière de production, de sorte que les éleveurs de bétail laitier sont nombreux à produire davantage lorsque l'offre n'est pas limitée par le jeu des quotas; en l'absence de ce dispositif, l'impossibilité d'accroître indéfiniment par des aides le volume des exportations et/ou de la consommation

---

<sup>11</sup> Les estimations disponibles en 1997 indiquent que le tiers de la production totale de lait de l'UE est imputable aux zones défavorisées.

<sup>12</sup> Conclusions tirées de l'analyse de la marge brute dans l'étude indépendante financée par la Commission et intitulée «Les coûts de production des principaux produits agricoles de la Communauté européenne», septembre 1990 et mars 2001 (Contrat AGRI/A-3/2000/002).

intérieure entraîne une augmentation excessive des stocks d'intervention. Si de surcroît les prix d'intervention garantis sont diminués ou supprimés, l'augmentation de la production fait baisser les prix. Ces baisses de prix stimulent la demande et réduisent la rentabilité de la production, de sorte que l'on est moins incité à produire. Un certain point d'équilibre finit par être atteint entre la demande et l'offre sur le marché intérieur.

À la lumière de certaines estimations, il semble que le niveau de prix auquel cet équilibre pourrait s'établir dans la CE serait notablement inférieur à l'actuel niveau des prix de soutien: dans cette éventualité, seuls les producteurs économiquement les plus efficaces, c'est-à-dire ceux dont les coûts de production sont les plus bas, approvisionneraient le marché; quant aux acheteurs de lait et de produits laitiers, ils profiteraient ainsi de prix nettement plus bas.

Grâce aux effets conjugués du régime des quotas et des mécanismes de soutien des prix, il devient plus facile de maintenir les prix à des niveaux relativement élevés, ce qui du point de vue économique permet d'assimiler l'ensemble du dispositif à une «rente» dont les producteurs bénéficient pour chaque kilo de lait qu'ils produisent et vendent dans le cadre du quota qui leur est alloué.

En termes économiques, cette «rente procurée au producteur par les quotas», encore appelée «rente quota», se définit comme la différence, exprimée en euros/kilo, entre le prix du marché obtenu dans le cadre du quota à la date considérée et le «prix de revient» estimé ou le «prix virtuel» du lait. Le «prix virtuel du lait» équivaut au coût variable supplémentaire inhérent à la production d'un kilo de lait de plus dans une zone de production donnée soumise à quota.

La «rente quota», qui peut être estimée pour l'ensemble du secteur, donne une indication approximative de l'effet induit par le régime des quotas, ainsi que du rôle qu'il joue dans le soutien des prix<sup>13</sup>.

### 3.4.2. *Les transactions sur les quotas et leur efficacité*

Tout producteur qui s'attend à réaliser des bénéfices en accroissant sa production ou ses ventes de lait aura intérêt à développer sa production. À mesure que l'efficacité s'améliore, que les coûts de production diminuent et que le prix du marché augmente, l'intéressé voit s'accroître le profit inhérent à une augmentation de la production.

Depuis l'attribution initiale de quotas aux producteurs en 1984, les États membres ont mis en œuvre différents systèmes permettant de redistribuer les quotas inutilisés ou de nouveaux quotas (par exemple au bénéfice de nouveaux venus ou d'agriculteurs souhaitant développer leurs activités). Dans le cadre de la législation européenne régissant cette matière, certains États membres ont choisi de s'en remettre totalement aux règles du marché tandis que d'autres décidaient de faire administrer les quotas par les pouvoirs publics ou de mettre les quotas aux enchères, soit au niveau national, soit à l'échelon régional. À noter en outre que certains États membres autorisent le transfert temporaire (location annuelle) des quotas inutilisés.

Le régime des quotas limite les «droits de produire» attribués à chaque producteur, lequel, lorsque l'échange de quotas est autorisé, peut être disposé à acquérir

---

<sup>13</sup> La notion de «rente quota» est exposée de façon plus circonstanciée dans l'annexe, où figure une estimation de l'ordre de grandeur de cette «rente».

moyennant contrepartie financière des droits supplémentaires cédés par d'autres producteurs s'il escompte un profit suffisant après déduction des coûts liés aux droits additionnels. D'autres producteurs laitiers qui tirent de leur activité des bénéfices beaucoup moins élevés ou qui souhaitent réduire ou abandonner cette activité pour telle ou telle autre raison, par exemple travailler hors du secteur agricole ou prendre leur retraite, peuvent être tentés de vendre ou de louer leurs quotas, ce qui leur assure un complément de revenu.

Dans les cas où le transfert des quotas va de pair avec celui de la terre, le prix du quota devient un élément du prix de la terre. Étant donné toutefois que la terre est non seulement un facteur de production, mais un bien-fonds, et que les marchés fonciers se caractérisent bien souvent par leur rigidité, les transactions foncières se prêtent très imparfaitement aux transferts de quotas laitiers.

Dans les États membres qui autorisent les transactions relatives aux quotas, on a vu apparaître la notion de transaction consistant à louer et à acheter des quotas pour produire davantage de lait. C'est ainsi que les quotas ont commencé à se traduire par des coûts variables réels, plus élevés, lorsqu'ils sont loués, ou de coûts fixes plus élevés, lorsqu'ils sont achetés.

Les coûts variables inhérents à la location d'un quota sont devenus tributaires de différents facteurs: prix du lait; anticipation plus ou moins forte d'un dépassement du quota national dans tel État membre; souplesse des dispositifs auxquels on peut recourir pour transférer des quotas. Il en résulte que le coût d'un quota loué peut fluctuer considérablement d'une année à l'autre.

Les coûts fixes liés aux achats de quotas ont fini par exprimer la stratégie commerciale à moyen et à long terme des producteurs; ceux-ci se sont mis à les traiter comme des coûts d'investissement dont les différentes possibilités d'amortissement dépendent principalement des perspectives concernant la durée du prix et du régime de quotas actuels et des dispositions fiscales propres à l'État membre considéré.

Au total, dans la mesure où il devient plus facile de transférer des quotas qui se louent et s'achètent, il est permis de penser que l'on s'achemine vers une situation dans laquelle les producteurs les plus efficaces économiquement accroîtront leur production, tandis que les moins efficaces réduiront leur activité ou y renonceront. Bien que la notion de «rente quota» s'applique à l'ensemble du secteur et ne se limite pas aux transactions entre producteurs, il ne faut pas perdre de vue que ces transactions ont pour effet de matérialiser une partie au moins de la «rente quota», à travers ce que coûte à un producteur l'acquisition d'un quota supplémentaire, ou, inversement, à travers le revenu que peut assurer à son détenteur la vente ou la location d'un quota.

En revanche, là où ces transactions en matière de quota ne sont pas autorisées, la valeur marchande de la «rente quota» n'est pas identifiable, faute de pouvoir être exprimée à travers un prix. En pareil cas, la valeur de la «rente quota» reflète un coût qui pèse sur le secteur du lait et qui est occulté par le système des transferts administratifs, à savoir le coût inhérent à l'existence de quotas restrictifs.

Enfin, lorsque le quota a été acheté à un détenteur de quota qui s'est retiré de la production laitière ou que le quota a été loué à un détenteur qui n'est pas activement impliqué dans la production laitière, il est permis de penser qu'une partie de la «rente quota» a échappé ou échappe à l'économie sectorielle. À cet égard, de nouvelles règles

ont été introduites en 1999 afin d'empêcher les détenteurs de quotas inactifs de louer des quotas.

Dans les limites du champ d'application de la notion, il apparaît en conclusion que la «rente quota» ou «rente assurée au producteur par le régime des quotas» n'a pas seulement un effet direct sur les producteurs et sur leurs perceptions; dans le contexte d'un approvisionnement limité par les quotas, elle est également utile en ce sens qu'elle permet de voir de combien augmentent les coûts sectoriels de la production laitière, et le prix du lait lui-même, comparativement au niveau auquel il se serait établi en l'absence des quotas. Voilà pourquoi il est nécessaire d'analyser les incidences économiques que peuvent avoir les quotas quant au bien-être du secteur du lait et donc à son rôle dans l'agriculture européenne.

### 3.4.3. *L'effet des quotas sur la compétitivité de la production laitière de la CE*

Étant donné que le régime des quotas conjugue ces effets avec ceux d'autres mécanismes de soutien des prix pour aider à rapprocher les prix dans la CE du prix indicatif fixé par le Conseil, il est permis de faire valoir que les quotas contribuent à une baisse de la compétitivité des produits laitiers européens tant sur le marché intérieur, vis-à-vis des substituts du lait, que sur les marchés extérieurs.

Il ne faut cependant pas perdre de vue dans ce contexte que le niveau élevé du prix du lait dans la CE n'est pas uniquement imputable au régime des quotas et peut s'expliquer aisément d'une part par d'autres facteurs économiques<sup>14</sup> et d'autre part par le coût de certains avantages non marchands procurés par le régime des quotas à l'ensemble de la société.

En premier lieu, on a déjà pu observer que les producteurs, même en économie libérale, ne parviennent pas dans la pratique à tirer parti de toutes les possibilités qui s'offrent à eux, faute de trouver les moyens de développer leur production à bas coût. Autrement dit, il y a toujours un écart entre le gain d'efficacité réalisable théoriquement et celui effectivement obtenu sur le terrain.

À titre d'exemple, la possibilité de produire efficacement dans une région déterminée peut très bien être limitée par tel ou tel facteur de production (terre, infrastructure matérielle, équipement, etc.); quant aux possibilités de développer la production à bas coût dans telle ou telle autre région, elles peuvent être limitées par divers facteurs comme l'obsolescence du système d'exploitation, le manque d'esprit d'entreprise ou le fait que des «signaux du marché» n'aient pas été communiqués à des producteurs pourtant susceptibles de devenir efficaces.

Aujourd'hui, pour réussir dans la production laitière, il faut avoir un sens commercial développé, un savoir-faire de gestionnaire et les moyens de réaliser des investissements spécifiques à long terme en bâtiments, en équipements et bétail. Aux fins de la durabilité économique des systèmes d'exploitation, il faut aussi que l'agriculteur dispose de la superficie adéquate sur laquelle il puisse produire lui-même à bon compte des fourrages de qualité, tout en maintenant une charge de bétail appropriée.

---

<sup>14</sup> À propos de ce problème, la Commission prépare actuellement une grande étude sur la structure des prix des produits agricoles.

Si l'une quelconque des conditions économiques précitées devait cesser d'être remplie, il est clair que l'on ne parviendrait pas à surmonter à brève ni même à moyenne échéance certains des problèmes liés à l'efficacité des dépenses exposées dans la production laitière européenne.

Deuxième observation, liée à l'idée selon laquelle la viabilité à long terme des exploitations laitières dépend de disponibilités foncières adéquates, l'application de la législation européenne en matière d'environnement impose à de nombreux États membres et à certaines régions des contraintes environnementales de plus en plus rigoureuses (apports d'engrais, etc.), susceptibles de limiter l'expansion de la production laitière dans les régions de la CE qui actuellement se prêtent le mieux à cette spéculation. Cependant, il y aurait également le risque d'un accroissement de la concentration de vaches laitières dans d'autres États membres ou régions, les producteurs pouvant être amenés à remplacer leur systèmes de production par la production laitière, augmentant ainsi la pression environnementale.

En outre, d'une façon générale, les règles de plus en plus strictes régissant l'aménagement du territoire dans les régions rurales seraient également susceptibles de limiter les possibilités d'amélioration de l'efficacité en matière de production laitière dans la mesure où elles retentiraient sur les décisions commerciales des producteurs en ce qui concerne l'échelle et le coût des améliorations à apporter à l'exploitation, la réimplantation de certains bâtiments et diverses considérations liées aux infrastructures. À noter de surcroît que le coût de la mise en conformité aux normes de la CE, qu'il s'agisse de l'hygiène du lait, de la sécurité alimentaire ou du bien-être des animaux, correspond actuellement à une production limitée par les quotas; il pourrait peser lourdement à l'avenir sur des producteurs laitiers particulièrement efficaces dans la CE.

La politique des quotas a notamment consisté à faire en sorte que la production laitière perdure dans les zones défavorisées, dont on a vu précédemment qu'elles assuraient environ 33% de la production laitière totale de la CE en 1997. Dans bon nombre de zones défavorisées, la production laitière extensive est un mode particulièrement précieux d'utilisation des terres et de préservation du paysage.

Si les zones défavorisées font l'objet de dispositions spécifiques en matière de développement rural, c'est en raison des handicaps qui par définition y pénalisent le système de production agricole. L'attribution des quotas laitiers aux zones défavorisées bénéficie d'une protection qui est assurément coûteuse, mais qui s'inscrit dans le cadre d'une politique consistant à reconnaître les corrélations entre production, dynamique de l'emploi et caractère multifonctionnel de l'élevage laitier dans les zones défavorisées.

Il se trouve par ailleurs que la nature et les paysages sont souvent remarquablement intéressants dans les zones défavorisées, ce dont profite la collectivité tout entière; l'agriculture et en particulier l'élevage laitier jouent à cet égard un rôle que l'on négligerait en se référant à des critères trop étroitement économiques pour imputer partiellement aux zones défavorisées la responsabilité de l'«inefficacité» de la production laitière dans la CE.

### **3.5. Mise en œuvre et administration du régime des quotas**

Les considérations qui précèdent concernant le développement économique du marché du lait sous le régime des quotas font globalement apparaître l'ampleur et la complexité des



répercussions de tous ordres qu'ont entraînées les quotas, qui visaient initialement un objectif très clair, à savoir la maîtrise des excédents et le soutien des pays à moindre coût.

Dans le cadre d'une politique dont l'un des éléments était la maîtrise de l'offre au moyen des quotas, le premier défi à relever consista à mettre en œuvre efficacement le mécanisme du superprélèvement. Si la Commission a campé sur ses positions en affirmant que l'application inadéquate par certains États membres des règles européennes en matière de quotas laitiers n'a «jamais été de nature à compromettre le fonctionnement du régime»<sup>15</sup>, il n'en reste pas moins absolument nécessaire d'assurer l'application uniforme du superprélèvement pour éviter les distorsions pouvant résulter de tout laxisme dans ce domaine.

Toutefois, il est clair que la politique des quotas laitiers, mise en œuvre sur la base de dispositions financières rigoureuses visant à décourager la surproduction, se révélera nécessairement difficile à appliquer si les producteurs concernés n'en perçoivent pas immédiatement l'intérêt global sur tout le territoire de la Communauté. Au reste, l'actuel contentieux relatif à l'application du mécanisme de superprélèvement suffit à prouver qu'il est intrinsèquement difficile de réaliser l'objectif sous-jacent à la politique des quotas.

En ce qui concerne les transferts de quotas, le Conseil a compris d'emblée que l'établissement d'un ensemble de règles communes régissant la distribution de droits de produire du lait, générateurs d'une nouvelle valeur économique, nécessiterait des modalités d'application assurant un certain degré de flexibilité, eu égard aux différences structurelles et régionales entre les États membres.

Certains États membres ont dès l'origine mis en place un système exclusivement administratif aux fins de la distribution des quotas. La plupart des États membres ont choisi d'associer à cette distribution les acteurs économiques.

À la lumière de l'évolution précédemment exposée au point 3.4, il apparaît que l'on s'est trouvé confronté à la nécessité d'assouplir les modalités d'application de la politique des quotas, en 1992 et à la suite d'Agenda 2000<sup>16</sup>.

La nécessité de maintenir cette flexibilité, mais aussi d'en définir les limites dans le contexte des approches «administrative» et «commerciale», a inévitablement débouché sur un corpus de dispositions européennes et nationales propre à assurer une répartition équitable des quotas laitiers entre les producteurs.

#### **4. LES PERSPECTIVES OFFERTES AU SECTEUR DU LAIT DANS LA CE SELON AGENDA 2000**

##### **4.1. L'objet de la réforme prévue par Agenda 2000**

En dépit d'une amélioration certaine obtenue à la fin des années 90 quant à l'équilibre du marché intérieur, on continuait de s'interroger, lors de l'élaboration des propositions devant figurer dans l'Agenda 2000, sur la pérennité de cette amélioration; l'incertitude tenait à la

---

<sup>15</sup> Réponse de la Commission au rapport spécial de la Cour des comptes n° 6/2001 concernant les quotas laitiers, octobre 2001.

<sup>16</sup> Le règlement (CE) n° 1392/2001 de la Commission venant d'entrer en vigueur le 31 mars 2002.

difficulté d'estimer rationnellement les tendances de la demande pour les principaux produits laitiers<sup>17</sup> et d'établir, sur cette base, des projections pour l'avenir.

Dans ces conditions, la Commission a considéré que les quotas demeuraient nécessaires «pour maintenir un équilibre raisonnable du marché». Elle se borna toutefois à proposer la prorogation du régime des quotas pour une durée de six ans, considérant que l'on eût fait naître des espoirs fallacieux chez les producteurs en leur donnant le sentiment que «l'actuel régime [des quotas], avec ses rigidités intrinsèques, peut durer éternellement»<sup>18</sup>.

La Commission a donc préparé ses propositions relatives à l'Agenda 2000 en se fixant pour objectif général d'agir en fonction du caractère incertain des perspectives tout en laissant différentes options ouvertes pour l'avenir. Les propositions prévoyaient un abaissement des prix du marché grâce à une réduction de 15% des prix d'intervention, réalisée progressivement en quatre étapes, et à un relèvement de 2% des quotas<sup>19</sup>. Du point de vue économique, l'approche ainsi adoptée doit commencer à produire ses effets: relâcher la pression économique exercée sur le marché par les quotas, diminuer la «rente quota» et améliorer la compétitivité du secteur.

Pour compenser les baisses de prix prévues, la Commission proposait également que le soutien direct à octroyer au producteur sur la base de la quantité de référence individuelle soit divisé par le rendement laitier moyen dans la Communauté. Si les paiements directs ont été privilégiés, c'est parce qu'ils constituent un moyen plus efficace de soutenir le revenu des producteurs, qu'ils sont compatibles avec les autres politiques européennes (par exemple paiements directs dans le secteur de la viande bovine) et qu'ils pourraient contribuer à la réalisation d'autres objectifs, grâce aux règles de l'écoconditionnalité.

À la suite des discussions du Conseil européen de mars 1999, il fut toutefois décidé de différer l'entrée en vigueur des principaux éléments de la réforme<sup>20</sup>, désormais programmés selon le calendrier suivant:

- réduction de 15% des prix d'intervention, devant être ramenés à 2 798,7 euros/t pour le beurre et 1 746,9 euros/t pour le LEP, opération à réaliser en trois tranches égales à partir de la campagne de commercialisation 2005/06;
- introduction de paiements directs, à réaliser également en trois tranches identiques à partir de la campagne 2005/06, sous la forme d'une prime aux produits laitiers (5,75 euros, montant qui sera porté à 17,24 euros/t du quota) et de paiements supplémentaires (supplément de prime et paiement à la surface);
- sur la base d'une quantité de référence relative à la campagne 1999/2000, augmentation d'environ 2,4% du quota, jusqu'à concurrence de 120,3 millions de tonnes, sous la forme d'augmentations nationales spécifiques pour certains États membres dans la période 2000/01-2001/02 et d'une augmentation au taux uniforme de 1,5% pour les autres dans la période 2005/06-2007/08.

---

<sup>17</sup> PAC 2000, situation et perspectives, secteur du lait, avril 1997.

<sup>18</sup> Section 7.1 de l'exposé des motifs du document COM (1998) 158 final.

<sup>19</sup> Devaient en bénéficier les producteurs établis dans des zones de montagne et les jeunes agriculteurs désireux de se lancer dans la production laitière ou d'y développer leur activité.

<sup>20</sup> Règlement (CE) du Conseil n° 1255/1999.

## 4.2. Projection relative à l'évolution du marché dans le cadre d'Agenda 2000

### 4.2.1. Réflexions préliminaires

Pour préparer le présent rapport destiné au bilan à mi-parcours du secteur du lait dans le cadre d'Agenda 2000 et pour procéder à l'évaluation y afférente de la politique menée dans ce domaine, les services de la Commission ont sollicité le concours technique d'experts utilisant un modèle économétrique<sup>21</sup>. L'originalité du modèle tient essentiellement à des éléments interactifs produisant des projections relatives à l'évolution du marché, y compris quant à l'offre, à la demande et au prix de tous les grands produits laitiers<sup>22</sup>, au niveau de l'État membre en ce qui concerne le marché du lait dans la CE. C'est pourquoi le modèle ne se prête pas à l'établissement de projections concernant des évolutions aux niveaux de la microéconomie, des régions ou des zones défavorisées.

Il importe ici de noter que l'étude précitée a été effectuée indépendamment de l'analyse réalisée par la Commission afin d'évaluer les perspectives à moyen terme pour les grands marchés des produits agricoles de la CE, y compris celui du lait<sup>23</sup>. Les projections relatives à l'évolution du marché, présentées ci-dessous, reflètent l'interprétation que la Commission donne des résultats de l'étude indépendante réalisée sur la base du modèle économétrique. Toute différence entre les prévisions à moyen terme de la Commission et celles qui sont décrites ici peuvent être imputées au fait que les modèles utilisés diffèrent quant à certaines de leurs hypothèses de base.

À titre d'exemple, le modèle utilisé dans le présent rapport pour situer le marché de la CE dans le contexte mondial reposait sur une hypothèse prudente selon laquelle la demande mondiale de produits laitiers de la CE ne devrait pas augmenter, or il existe d'autres projections qui permettent d'escompter une demande globale plus favorable sur le marché mondial<sup>24</sup>. Si les auteurs de l'étude ont préféré se montrer prudents, c'est qu'ils percevaient le caractère aléatoire des hypothèses retenues et leurs conséquences

---

<sup>21</sup> Voir l'étude financée par la Commission, intitulée «Study to assess the impact of future options for the reform of the present milk quota system and the common market organisation for milk and milk products» (Évaluation des effets respectifs des solutions susceptibles d'être retenues à l'avenir pour la réforme de l'actuel système des quotas laitiers et de l'organisation commune des marchés dans le secteur du lait et des produits laitiers), étude initialement conçue dans le contexte d'un programme de recherche financé par la Commission (FAIR - 5 PL - 3481). On trouvera à l'annexe 2 une description succincte du modèle.

<sup>22</sup> Le champ de cette étude concerne la production primaire de lait et sa transformation, essentiellement en produits laitiers de base et, accessoirement, en produits primaires transformés. Les produits visés sont le beurre, le lait écrémé et le lait entier en poudre, la caséine, le lait liquide, le lait concentré, les produits frais, le fromage à pâte molle, le fromage à pâte persillée, le fromage à pâte demi-dure, le fromage à pâte dure, le fromage frais et le fromage à pâte cuite. Le marché prévisionnel des produits transformés tels que les yaourts aromatisés, le chocolat, les glaces, les aliments pour nourrissons, les liqueurs à la crème, les préparations alimentaires et les ingrédients à base de lait, les produits de boulangerie, etc. n'a pas été modélisé à l'occasion de cet exercice. Les effets potentiels qui pourraient être observés sur le plan économique en ce qui concerne l'industrie alimentaire européenne transformant ces produits ne sont donc pas évalués.

<sup>23</sup> «Perspectives des marchés agricoles», document de travail de la direction générale de l'agriculture, publié chaque année.

<sup>24</sup> OCDE, FAPRI («Food and Agriculture Policy Research Institute»). Aux fins de la présente étude, seuls ont été envisagés quatre agrégats constituant de grands marchés d'exportation (États-Unis, Confédération d'États indépendants, PECO et reste du monde); de grands pays exportateurs comme la Nouvelle-Zélande et l'Australie n'ont pas été explicitement intégrés dans le modèle.

sur les exportations laitières de la CE<sup>25</sup>. En ce qui concerne les effets que d'éventuelles dispositions prises par l'Organisation mondiale du commerce (OMC) pourraient entraîner sur les projections du modèle pour l'avenir du marché de la CE, l'hypothèse de travail retenue a été la répétition pure et simple des résultats de l'Uruguay Round pour le cycle de négociations en cours, qui doit s'achever en 2004<sup>26</sup>.

Le modèle de simulation utilisé est particulièrement intéressant en ce sens qu'il permet d'établir des projections pour différents paramètres de production tels que le nombre de vaches laitières et l'activité complémentaire que constitue la production de vaches allaitantes. Il en résulte la possibilité de faire des projections sur la base des évolutions prévues en matière de production de viande bovine. Le modèle était en outre conçu de telle sorte que les simulations réalisées intègrent le respect des conditions environnementales imposées par la directive communautaire sur les nitrates, directive que les États membres appliquent actuellement aux niveaux régional et national. L'élément ainsi intégré dans le modèle revêt une importance particulière au stade de l'interprétation des scénarios qui se traduisent par une augmentation du nombre de vaches.

Dans une première phase, les résultats issus du modèle de simulation précédemment décrit ont été utilisés pour donner un aperçu des perspectives concernant le secteur du lait de l'UE pendant la période 2000-2008, dans le cadre d'Agenda 2000. Les données présentées comportent en particulier des valeurs moyennes concernant la production totale de fromage, les produits laitiers frais (yaourts et autres laits fermentés), le lait écrémé en poudre (LEP) et le beurre. Dans un souci d'exhaustivité, sont également présentées des données relatives au lait complet en poudre (LCP), données qui n'ont pas été assorties de commentaires, pour une meilleure lisibilité. Par «lait cru», il faut entendre la quantité totale de lait commercialisée, c'est-à-dire livrée ou vendue, au stade de la production, à l'exclusion de l'autoconsommation. Tout au long du rapport, les références aux années 2000, 2008 et 2015 se rapportent en réalité respectivement à «2000/01»<sup>27</sup>, «2008/09» et «2014/15». Au chapitre 5, le même modèle est utilisé pour éclairer différentes options envisageables quant aux orientations futures de la politique de la CE dans le secteur du lait pendant la période 2008-2015.

#### 4.2.2. *Tendances du marché des produits laitiers dans le cadre d'Agenda 2000*

Le tableau 1 présente un résumé des projections du modèle en ce qui concerne les perspectives du marché du lait dans la CE jusqu'en 2008, dans le cadre d'Agenda 2000.

---

<sup>25</sup> Soumise à une analyse de sensibilité comportant une covariable au titre de la croissance démographique mondiale, cette estimation s'est d'ailleurs révélée dépourvue d'effet global significatif sur les résultats produits par le modèle.

<sup>26</sup> Ainsi, tous les scénarios modélisés postulent une décroissance du volume maximal des exportations qu'il est permis de subventionner (décroissance pouvant aller jusqu'à 26,5%), une augmentation en matière d'accès minimum (doublement) et une baisse des droits d'entrée pour les importations hors quota.

<sup>27</sup> Il convient de noter que l'augmentation de 0,7% du quota laitier communautaire pour la période 2000/01 est donc déjà prise en compte dans l'année de référence (année 2000).

Tableau 1. Effets d'Agenda 2000 sur le marché des produits laitiers de la CE, 2000-2008

	année 2000/ 2001	Projections concernant la situation en 2008/09				
		Consommation	Prix	Production	Exportations	Importations
Fromage	100	109,3	95,4	107,1	89,6	148,7
Produits laitiers frais	100	124,4	100,5	123,4	99,8	112,5
LEP	100	91,0	83,4	83,8	89,7	180,9
LCP	100	126,7	85,2	86,6	59,5	100,0
Beurre	100	98,9	84,5	91,0	36,5	110,6
Lait cru	100		87,7	101,7		

*Pour le fromage*, la consommation devrait demeurer soutenue et progresser d'environ 1,1% par an, rythme de croissance légèrement inférieur au taux de croissance annuel de la demande à long terme enregistré dans la CE (+2,0% pendant les dernières années).

Cette croissance de la demande intérieure devrait être couverte non seulement par une augmentation de la production de la CE (+7,1% d'ici à 2008), mais aussi par un phénomène nouveau, à savoir l'importation en quantités significatives, sur le marché de la CE, de produits de moindre valeur (+48,7% d'ici à 2008, limite envisageable selon les hypothèses du modèle relatives à l'OMC). Les exportations de fromage de la CE devraient baisser de 1,4% par an : en effet, dans un contexte d'évolution tendancielle très favorable de la consommation intérieure, la fermeté prévisible des prix du fromage sur le marché européen (le chiffre de 2008 devrait s'établir à 95,4% de celui enregistré en 2000) rend le marché de la CE plus attractif que les marchés extérieurs pour les opérateurs européens.

*Pour les produits laitiers frais*, la consommation devrait selon le modèle progresser d'environ 2,8% par an pendant la période considérée; il devrait être possible, s'agissant de produits périssables, de répondre à cette évolution des besoins par un accroissement similaire de la production. La demande étant orientée à la hausse, les projections permettent d'escompter des niveaux de prix semblables à ceux de l'an 2000, malgré la réduction des prix de soutien du marché.

*Pour le lait écrémé en poudre (LEP)*, les projections issues du modèle sont un peu moins favorables que pour le fromage. La consommation totale de LEP devrait accuser en 2008 une baisse de 9,0% par rapport au niveau de l'an 2000. Une légère progression est prévue pour les produits à base de lait écrémé destinés à la consommation humaine, mis en œuvre de plus en plus largement dans les fromages et autres produits frais; quant à l'utilisation du LEP dans les aliments des animaux, sa régression devrait s'accélérer sous l'effet de trois facteurs: évolution du taux d'incorporation minimum de LEP dans les aliments d'allaitement, compétitivité des prix de produits de remplacement destinés à l'alimentation des animaux et baisse de la production de viande de veau. De ce fait, bien que l'on prévoie pour la période comprise entre 2000 et 2008 une baisse d'environ 30% du montant des aides à l'écoulement du LEP, il reste nécessaire de subventionner la consommation pour que les stocks d'intervention restent gérables.

Compte tenu des projections précédemment évoquées en matière de consommation et de prix ainsi que de l'accroissement de la demande de lait cru destiné à la fabrication de fromage et de produits laitiers frais, la production intérieure devrait baisser de

16,2% entre 2000 et 2008. Étant donné la baisse des excédents, le volume des exportations ne devrait plus représenter en 2008 que 89,7% de celui enregistré en l'an 2000. Cette diminution des quantités exportées sur les marchés internationaux devrait avoir intrinsèquement un effet favorable sur les prix mondiaux. En conséquence, la baisse des prix de soutien pour le LEP destiné à l'exportation devrait se solder par une meilleure compétitivité des prix de la CE (dont le niveau s'établirait en 2008 à 83,4% de celui enregistré en l'an 2000); c'est pourquoi les prévisions donnent à penser qu'il ne sera plus nécessaire de dépenser des sommes importantes pour financer les restitutions à l'exportation au-delà de 2008<sup>28</sup>.

*Pour le beurre*, bien que l'on prévoie pour 2008 un prix du marché qui s'établirait à 84,5% du chiffre enregistré en 2000, ce qui est d'ailleurs cohérent avec la réduction de 15% dont il est fait état dans Agenda 2000, la consommation devrait régresser légèrement pendant la période 2000-2008 (-0,1% par an), en raison de la baisse tendancielle de la demande des industries utilisatrices. Le lait cru servant de moins en moins à produire du beurre et du LEP et de plus en plus à fabriquer du fromage et des produits laitiers frais, la production de beurre devrait tomber en 2008 à 91% du niveau enregistré en l'an 2000.

La réduction de l'offre sur le marché intérieur et la baisse des prix ont des conséquences importantes sur les aides à l'écoulement dans la CE et sur les restitutions à l'exportation.

À mesure que les prix et le volume des livraisons diminuent, les aides à l'écoulement deviennent moins nécessaires; d'après les projections établies à l'aide du modèle, une certaine progression du volume des importations à moindre prix devrait permettre de consommer en 2008 la majeure partie du beurre produit dans la CE au prix du marché qui sera alors en vigueur. Étant donné que les exportations ne devraient plus représenter en 2008 que 36,5% du chiffre enregistré en l'an 2000 et qu'elles s'effectueraient vraisemblablement à des prix plus compétitifs que ceux pratiqués avant Agenda 2000, les opérateurs seront probablement moins tributaires des exportations. Ainsi, le modèle prévoit que les exportations, quantitativement moindres, pourraient s'effectuer moyennant des restitutions dont le montant en 2008 ne devrait plus représenter qu'environ 60% du chiffre de l'an 2000.

#### 4.2.3. *Répercussions au niveau de la production*

*En ce qui concerne la production de lait cru*, l'interaction prévue entre les tendances précitées en matière de consommation et de production des produits laitiers devrait aboutir globalement à une progression de la production des exploitations laitières, jusqu'à concurrence du nouveau quota. L'augmentation totale serait ainsi de 2,4%, soit 1,7% entre 2000 et 2008, chiffre venant s'ajouter à la progression de 0,7% constatée pendant la campagne de commercialisation 2000/01. Dans ces conditions, le prix du lait cru départ exploitation devrait baisser de 12,3% entre 2000 et 2008, régression inférieure à celle prévue pour le prix d'intervention du beurre et du LEP (15%).

En ce qui concerne les vaches laitières, l'effectif devrait continuer de régresser (-6% jusqu'en 2008 d'après les projections résultant du modèle). Cette évolution, apparemment contradictoire avec l'augmentation du quota total, tient au fait que les

<sup>28</sup>

Selon l'avis autorisé des modélisateurs, les restitutions à l'exportation de LEP et les aides à la consommation du beurre pourraient même devenir superflues après 2008.

rendements laitiers devraient continuer à progresser lentement pendant la période en question, en raison de la poursuite des progrès de la zootechnie.

Cette diminution du nombre de vaches laitières devrait déclencher une légère progression des effectifs de vaches allaitantes, de sorte que la production totale de viande bovine, d'ici à 2008, devrait tomber à un niveau légèrement inférieur à celui atteint lors d'Agenda 2000.

#### 4.2.4. *Le revenu dans le secteur du lait*

À partir des prévisions précédemment exposées, il est possible de calculer les répercussions qui résulteront d'Agenda 2000 pour le revenu obtenu dans le secteur du lait pendant la période 2000-2008. Aux fins de cette opération, ce revenu est défini comme le total des revenus tirés du lait et de la viande bovine, diminué de la totalité des coûts variables (notamment l'alimentation des animaux, la rémunération de la main-d'œuvre et autres facteurs de production).

Pour évaluer l'importance des changements qui s'opèrent en matière de revenu dans le secteur du lait, il ne faut pas perdre de vue que le modèle de simulation fonctionne à un niveau macroéconomique et qu'il ne produit donc pas de projections relatives aux transformations structurelles de ce secteur. En conséquence, ce modèle ne permet pas de faire des estimations concernant les répercussions éventuelles au niveau de la production. Voilà pourquoi la projection concernant le revenu doit uniquement être considérée comme un indicateur de l'évolution prévue relativement aux revenus de l'ensemble du secteur, et non pas comme un indicateur du revenu par exploitation ou par unité de travail.

Sous les réserves qui viennent d'être rappelées, il apparaît globalement que la baisse des prix du lait et l'augmentation des quotas résultant d'Agenda 2000 devraient se solder dans le secteur du lait par un revenu qui serait en 2008 inférieur de 5 600 millions d'euros à celui enregistré en 2000. Toutefois, compte tenu des compensations accordées aux producteurs en contrepartie de la baisse des prix d'intervention, il a été calculé que la diminution du revenu total dans le secteur du lait entre 2000 et 2008 devrait être limitée à 2 664 millions d'euros.

### 4.3. **Évaluation des perspectives sectorielles dans le cadre d'Agenda 2000**

D'une façon générale, ces perspectives paraissent tout à fait favorables:

- amélioration de l'équilibre du marché et stabilisation des stocks d'intervention à des niveaux peu élevés;
- le secteur deviendrait moins tributaire des restitutions à l'exportation et des aides à l'écoulement sur le marché intérieur, d'où une diminution des dépenses y afférentes;
- la diminution du nombre de vaches laitières et, partant, de la production de viande bovine, pourrait concourir à l'atténuation de la pression qui s'exerce sur le secteur de la viande bovine;
- quoique modeste, la diversification escomptée dans le sens d'une production accrue de vaches allaitantes répond aux attentes des consommateurs, favorables à des méthodes plus extensives de production de viande bovine, lesquelles pourraient avoir des effets bénéfiques sur l'environnement, d'autant que l'effectif de vaches diminuera;

- l'augmentation du quota et les baisses de prix devraient aboutir à une réduction de la «rente quota», ce qui soulagerait le secteur d'une partie du fardeau des quotas (première étape vers la suppression finale du régime des quotas).

La Cour des comptes réclamait «une réforme fondamentale du secteur laitier, axée sur l'obtention d'un équilibre entre la production laitière globale d'une part, et la consommation intérieure non subventionnée et les exportations potentielles non subventionnées, d'autre part, dans des conditions propres à assurer un niveau de vie équitable aux producteurs laitiers et à permettre la suppression du régime des quotas»<sup>29</sup>; compte tenu de tous les éléments précités, les projections donnent à penser que cette demande de la Cour des comptes a été dans une large mesure devancée par la réforme prévue par Agenda 2000. L'application intégrale des mesures décidées dans le contexte de la réforme prévue par Agenda 2000 permettra d'apporter une réponse satisfaisante à bon nombre des critiques récemment formulées par la Cour des comptes.

Malheureusement, ce n'est que vers 2008 et pendant les années ultérieures que tous les effets de la réforme prévue par Agenda 2000 se feront sentir, et l'on est donc fondé à se demander s'il n'aurait pas mieux valu commencer à mettre en œuvre la réforme dès l'an 2000, comme le proposait initialement la Commission. Pour avoir remis à 2005 l'entrée en vigueur des diminutions du prix de soutien que prévoyait Agenda 2000, on a déjà perdu et on continuera de perdre un temps précieux.

La réforme prévue par Agenda 2000 permettra assurément de réaliser des progrès incontestables, mais un certain nombre de questions demeurent en suspens. En premier lieu, le secteur du lait continue à fonctionner sous un régime de quotas, source de diverses inefficacités économiques et de difficultés inhérentes à la répartition et à la gestion du quota. En outre, toute limitation de la production laitière dans un contexte de croissance de la demande intérieure fragilisera d'autant la position de la CE en tant qu'exportateur. En fin de compte, les restitutions à l'exportation et les aides à l'écoulement demeureront nécessaires, à des niveaux toutefois notablement moins élevés.

Une question spécifique qui se pose quant aux réductions des prix de soutien du beurre et du LEP est de savoir si l'on a eu raison de les réduire uniformément de 15% ou s'il n'aurait pas mieux valu procéder à des réductions asymétriques, par exemple de 25% pour le beurre et de 5% pour le LEP. L'intérêt de ces réductions différenciées en matière de prix d'intervention, c'est qu'elles auraient frayé la voie à un meilleur alignement des prix de la CE sur ceux du marché mondial, d'où une moindre dépendance à l'égard du régime d'intervention communautaire et un mode de fonctionnement économique plus en phase avec les réalités du marché. De fait, l'écart entre les prix de la CE et ceux du marché mondial est beaucoup plus important pour le beurre que pour le LEP, comme le montrent les figures 5 et 6.

---

<sup>29</sup> Il avait été procédé à une simulation fondée sur l'un des scénarios envisagés dans le rapport de la Cour des comptes, à savoir une réduction du quota dans des proportions permettant de couvrir l'actuelle consommation non subventionnée; toutefois, eu égard aux enseignements du scénario Agenda 2000, cette simulation n'a pas été retenue dans le présent rapport aux fins d'un examen plus poussé. En règle générale, la réduction des quotas se traduit par de fortes hausses de prix et par un coût d'arrêt aux exportations. Les revenus des producteurs laitiers progressent et la dépense publique afférente à la part supprimée du quota devient par définition égale à zéro, mais ce sont alors les utilisateurs qui paient un prix encore plus élevé pour le lait qu'ils achètent. Étant donné d'autre part qu'un tel scénario aboutit à une «rente quota» encore plus élevée qu'elle ne l'est actuellement, il serait très difficile de le concrétiser et il rendrait pratiquement impossible la libéralisation future du secteur du lait.



Dans la logique de ce raisonnement et eu égard à l'analyse des perspectives concernant le secteur du lait dans le cadre d'Agenda 2000, on a également modélisé les conséquences qu'entraînerait l'introduction de réductions asymétriques des prix. Cette opération a donné des résultats quelque peu différents de ceux initialement escomptés: selon les projections résultant de l'application du modèle, les prix du beurre n'auraient que partiellement suivi la diminution de 25% du prix d'intervention et se seraient établis en 2008 à 77,3% du chiffre enregistré en l'an 2000. Ce résultat s'explique dans une large mesure par l'existence d'une demande plus soutenue que ne le prévoyait à l'origine Agenda 2000. En ce qui concerne le LEP, l'application du modèle a montré qu'une baisse de prix égale à 5% était insuffisante pour influencer de manière significative sur l'intervention et qu'il aurait fallu davantage de restitutions à l'exportation et d'aides à la consommation intérieure que celles nécessaires avec la baisse de 15% prévue par le scénario Agenda 2000.

L'analyse ainsi affinée donne à penser qu'une baisse asymétrique des prix d'intervention devient hautement pertinente et particulièrement efficace à partir du moment où les prix d'intervention du LEP dans la CE sont proches des prix du marché mondial. La réforme prévue par Agenda 2000 devrait permettre d'atteindre ce point critique. Compte tenu de ces éléments, après avoir procédé à une simulation fondée sur l'application de la réduction de prix uniforme de 15% dans le scénario d'Agenda 2000 précédemment décrit, on a étudié les effets qui résulteraient d'une baisse asymétrique des prix au cas où serait retenue l'option - explorée ci-dessous - consistant à reconduire pendant la période 2008-2015 l'approche définie dans Agenda 2000 (voir section 5.2). À la lumière des considérations qui précèdent, il est clair qu'un effort d'alignement des prix d'intervention sur les prix du marché mondial mérite un examen spécifique et qu'il pourrait donc y avoir lieu de l'approfondir et d'en débattre, le moment venu.

## **5. OPTIONS RELATIVES AU SECTEUR DU LAIT DANS LA CE PENDANT LA PERIODE 2008-2015**

Malgré l'ampleur des progrès à accomplir pour réaliser la réforme prévue par Agenda 2000, il faut répéter qu'un certain nombre de questions importantes restent posées et que l'UE devra donc définir la politique laitière qui se prête le mieux à la réalisation des objectifs qu'elle a fixés pour l'après-2008.

Pour amorcer et alimenter le débat, quatre options essentielles sont exposées dans la présente section. Une première évaluation de leurs effets respectifs a été effectuée à l'aide de simulations faites selon le même modèle et à partir des mêmes hypothèses de base que l'étude concernant Agenda 2000, présentée au chapitre 4.

L'hypothèse retenue est que chaque option est mise en œuvre à partir de 2008. Le point de départ coïncide avec le résultat de la simulation du scénario Agenda 2000 en 2008. Le résultat final en 2014/15 (scénario Agenda 2000 jusqu'en 2008, puis option retenue pour la période comprise entre 2000/09 et 2014/15) est alors comparé à la situation de 2000/01 relativement aux projections concernant la consommation, les prix, la production, les exportations et les importations de produits laitiers et de lait. À la fin du présent chapitre, le critère utilisé pour récapituler les effets respectifs des scénarios est celui du revenu procuré par le secteur du lait. Pour chaque scénario, une comparaison est effectuée entre les situations correspondant respectivement à la fin de la période examinée (2015) et à la fin de la période couverte par Agenda 2000 (2008), dont il a déjà été question sous 4.2.4.

La première option envisagée était celle d'une reconduction pure et simple de l'Agenda 2000, lequel demeurerait inchangé jusqu'en 2015 (statu quo). La deuxième option consistait en un abaissement généralisé des prix d'intervention et en un accroissement du quota, à l'instar de

l'approche retenue dans Agenda 2000 . Compte tenu des avantages susceptibles d'être obtenus en matière d'exportation, la troisième option examinée était l'introduction d'un régime double en ce sens qu'il comporterait, d'une part, un quota fixé pour couvrir la demande intérieure, et d'autre part, un quota non limité, non contraignant, destiné aux exportations non subventionnées. La quatrième et dernière option analysée consistait en une augmentation des quotas des producteurs dans des proportions telles qu'ils cessent d'être contraignants pour l'intégralité de la production (ce qui équivaut de facto à une abolition des quotas), et en une baisse correspondante du prix d'intervention.

## 5.1. Statu quo: reconduction pure et simple du scénario Agenda 2000

### 5.1.1. Rappels

Aux fins d'une meilleure compréhension des conséquences qu'entraînent les décisions résultant d'Agenda 2000 sur l'évolution du marché du lait dans la CE en termes d'équilibre du marché, de tendances concernant les prix et de résultats à l'exportation, on a établi des projections propres à mettre en évidence les perspectives ouvertes au secteur du lait dans l'hypothèse où les paramètres économiques du scénario Agenda 2000 demeureraient inchangés.

### 5.1.2. Tendances du marché des produits laitiers

D'une façon générale, si le scénario prévu par Agenda 2000 devait être maintenu jusqu'en 2015, on verrait se poursuivre en matière de consommation et de production les évolutions tendanciennes observées pendant la période 2000-2008, mais on assisterait à un redressement global des prix, consécutif à une politique de plus en plus restrictive en ce qui concerne le niveau du quota vers la fin de la période considérée.

Le tableau 2 récapitule pour l'horizon 2015 les principales projections établies sur la base d'une continuation du scénario prévu par Agenda 2000 .

Tableau 2. Effets escomptés d'une prorogation des mesures prévues par Agenda 2000 sur le marché des produits laitiers dans la CE

	année 2000/ 2001	Projections pour 2014/15				
		Consommation	Prix	Production	Exportations	Importations
Fromages	100	111,4	99,0	108,6	82,5	148,7
Produits laitiers frais	100	142,5	102,8	140,6	94,5	121,7
LEP	100	82,3	84,3	76,1	87,9	180,9
LCP	100	142,6	87,7	80,2	38,2	113,4
Beurre	100	95,9	87,2	84,6	5,4	110,6
Lait cru	100		93,7	101,7		

*Pour le fromage*, la consommation devrait continuer à progresser, à un rythme toutefois un peu moins rapide que dans la période 2008-2015 (pas plus de 0,8 % par an); une augmentation similaire de la production devrait permettre de répondre à cet accroissement si l'on considère que les importations se maintiendront au niveau le plus élevé possible compte tenu de l'hypothèse retenue en matière de protection extérieure et que les exportations sont censées régresser un peu plus que pendant la période 2000-2008. Si le marché s'équilibre conformément à ces prévisions, les prix du fromage devraient augmenter lentement et atteindre d'ici à 2015 99,0 % du niveau enregistré en l'an 2000.

*Pour les produits laitiers frais*, la progression tendancielle de la consommation devrait s'amplifier (+ 2,6 % par an) et les prix demeurer fermes, de telle sorte qu'ils accuseraient en 2015 une hausse de 2,8 % par rapport à l'an 2000.

*Pour le lait écrémé en poudre*, la persistance de la tendance négative de la consommation au titre de l'alimentation animale n'est pas compensée par une progression de la consommation humaine, si bien que la consommation globale devrait s'établir en 2015 à 82,3 % du chiffre de l'an 2000. À mesure que s'accroît la quantité de lait cru affectée à la production de fromages et de produits frais, la production de LEP continue de diminuer, à un rythme toutefois beaucoup plus lent que celui observé avant 2008. Elle baisse encore de 3,6 %, ce qui donne en 2015 un chiffre représentant 76,1 % de celui enregistré en 2000. Dans ces conditions, les projections permettent d'escompter une bonne tenue des prix, qui devraient s'établir en fin de période à 84,3 % du chiffre de l'an 2000, c'est-à-dire à un niveau proche de celui du prix d'intervention.

La croissance de la consommation humaine réduisant la quantité de LEP mise en œuvre dans les aliments des animaux, la situation en 2015 devrait se caractériser, malgré des prix relativement élevés, par une baisse significative de l'aide intérieure à la consommation de LEP destiné à l'alimentation animale; en effet, le taux d'incorporation de LEP est d'ores et déjà proche du minimum techniquement nécessaire dans les formulations d'aliments des animaux, et des montants d'aide très bas sont suffisants pour encourager la consommation. En conséquence, les exportations de LEP devraient se stabiliser en fin de période à quelque 87,9 % du chiffre de l'an 2000; autrement dit, compte tenu la hausse du prix mondial consécutive à une moindre présence de la CE sur le marché, il demeure nécessaire de dépenser un peu d'argent au titre des restitutions à l'exportation pour assurer l'équilibre du marché.

*Pour le beurre*, il est prévu une légère augmentation du prix (+ 2,7 % de 2008 à 2015, année où le prix se situerait à 87,2 % du chiffre de l'an 2000), ce qui devrait intensifier le recul de la consommation (-0,3 % par an), laquelle ne bénéficierait plus pour sa majeure partie d'aucune subvention à partir de 2008 et ne représenterait plus en 2015 que 95,9 % de ce qu'elle était en l'an 2000.

Malgré la légère augmentation du prix, la production de beurre devra continuer d'être orientée à la baisse (84,6 % du niveau de l'an 2000) et la régression tendancielle des quantités exportées devrait se poursuivre, étant donné que la production de fromages et de produits laitiers frais absorbe une quantité sans cesse croissante de lait cru. D'ici à 2015, si les conditions prévues par Agenda 2000 demeurent inchangées, la CE devrait pratiquement cesser d'exporter du beurre, puisque le volume des exportations en 2015 représenterait 5,4 % seulement de celui enregistré en l'an 2000.

### 5.1.3. *Effets au niveau de la production*

*Pour le lait cru*, les quotas étant fixés aux niveaux de 2008, aucun changement n'est prévu en ce qui concerne la production. Toutefois, la persistance du renforcement de la demande de lait sur le marché intérieur devrait se traduire par un raffermissement des prix départ exploitation, prix qui s'établiraient à la fin de la période considérée, c'est-à-dire en 2015, à 93,7 % des niveaux enregistrés en l'an 2000, malgré la diminution des exportations de produits laitiers.

Avec des quotas fixes, les effectifs de vaches laitières devraient continuer à régresser, évolution logique si l'on considère que le rendement laitier tend naturellement à

s'accroître. Bien que les effectifs de vaches allaitantes soient d'après les projections appelés à augmenter un peu plus en fin de période qu'entre 2000 et 2008 en raison des possibilités offertes sur le marché de la viande bovine par de moindres apports en provenance du troupeau laitier, l'effet net escompté subsistera, à savoir une production de viande bovine légèrement inférieure à celle de l'an 2000.

#### 5.1.4. *Évaluation de l'option*

Voici en conclusion quels seraient pour l'avenir du secteur les principaux *aspects positifs* inhérents à la poursuite d'Agenda 2000:

- l'équilibre à long terme du marché est assuré au sens où il n'y a pas de réapparition des stocks d'intervention;
- le volume des dépenses afférentes aux restitutions à l'exportation et aux aides à la consommation a considérablement diminué tant pour le beurre que pour le LEP;
- la baisse des effectifs de vaches laitières n'étant toujours pas intégralement compensée par l'augmentation du nombre de vaches allaitantes, l'équilibre du marché de la viande bovine continue de s'améliorer à mesure que diminue la production totale de viande bovine.

Quant aux *aspects négatifs* de l'option envisagée, on peut les récapituler comme suit:

- les exportations continuent de régresser à partir de 2008, au point de disparaître pratiquement pour des produits non compétitifs tels que le beurre, mais aussi, ce qui est plus grave, de tomber à des niveaux notablement inférieurs pour des produits de haute valeur comme le fromage;
- avec un quota constant à partir de 2008, on commence à perdre le bénéfice de la détente dont le marché avait pu bénéficier grâce à la réforme initiée par Agenda 2000, et le secteur tend à redevenir prisonnier des quotas.

## 5.2. **Abaissement du prix de soutien et relèvement des quotas: répétition de l'approche Agenda 2000**

### 5.2.1. *Rappels*

La reconduction d'une approche du type Agenda 2000 tendrait à améliorer la compétitivité du secteur du lait tant sur le marché intérieur qu'à l'exportation, d'où un meilleur équilibre du marché, un allègement des dépenses consacrées aux mesures de soutien du marché et une restauration au moins partielle de la capacité d'exportation de la CE.

Aux fins de l'étude de ce scénario, on a envisagé une évolution consistant en un relèvement de 3 % du volume des quotas, réalisé en trois étapes entre 2008/09 et 2010/11. Les prix d'intervention seraient réduits de 10 % en moyenne, mais de manière asymétrique (-15 % pour le beurre et -5% pour le LEP), parallèlement au relèvement du quota. Cette nouvelle diminution du prix d'intervention signifie que les prix d'intervention retenus dans ce scénario s'établissent à 70 % de leur niveau de l'an 2000 pour le beurre (deux réductions de 15 %) et à 80 % de leur niveau de l'an 2000 pour le LEP (chiffre résultant de la réduction de 15 % prévue par Agenda 2000, et d'une réduction supplémentaire de 5 %). Il a été admis que la baisse du prix

envisagée dans ce scénario serait compensée dans une proportion de 58 %, sous la forme d'aides directes similaires à celles prévues par Agenda 2000.

### 5.2.2. Tendances du marché des produits laitiers

D'une façon générale, un second scénario type Agenda 2000 devrait avoir un effet globalement positif sur l'équilibre du marché, le surcroît de production laitière autorisé servant à maintenir les positions des produits particulièrement compétitifs comme le fromage ou les produits laitiers frais, et non pas à assurer la production et les exportations de produits en vrac. Les progrès ainsi réalisés le sont grâce à un prix du lait cru plus compétitif qu'il ne l'était à la fin de la période de statu quo.

Le tableau 3 récapitule les effets qui devraient résulter en 2015 d'une répétition de l'approche Agenda 2000 pendant la période 2008-2015.

Tableau 3. Effets escomptés de nouvelles réductions du prix du lait et de nouveaux accroissements du quota sur le marché de la CE

	année 2000/ 2001	Projections pour 2014/15				
		Consommation	Prix	Production	Exportations	Importations
Fromages	100	113,5	95,1	111,1	89,4	148,6
Produits laitiers frais	100	142,6	101,3	141,0	101,2	113,6
LEP	100	87,0	79,3	81,4	93,5	180,9
LCP	100	144,0	83,6	89,1	51,9	100,0
Beurre	100	99,5	80,7	89,4	17,6	110,6
Lait cru	100		84,4	104,7		

*Pour le fromage*, les tendances généralement positives du marché persistent, avec une consommation qui devrait continuer à progresser, à raison d'environ 0,9 % par an, c'est-à-dire un peu plus lentement que de 2000 à 2008 dans le cadre d'Agenda 2000. La production devrait augmenter pour faire face à cette demande croissante, de sorte que les prix resteraient stables et s'établiraient en 2015 à un niveau représentant quelque 95,1 % du chiffre enregistré en l'an 2000. La quantité de lait disponible sur le marché étant plus importante, le volume des exportations devrait demeurer constant, s'établissant en fin de période, c'est-à-dire en 2015, à 89,4 % du niveau de l'an 2000.

*Pour les produits laitiers frais*, les perspectives sont également assez brillantes: la consommation devrait progresser à un rythme soutenu (2,6 % par an), de même que la production; les prix devraient augmenter à un rythme un peu plus lent que celui correspondant au scénario du statu quo, et s'établir finalement en 2015 à 101,3 % du niveau enregistré en l'an 2000.

*Pour le lait écrémé en poudre*, la poursuite de la baisse du prix d'intervention conjugue ses effets avec l'accroissement du quota pour entraîner une diminution de 5 % du prix du marché, lequel s'établirait à 79,3 % du chiffre de l'an 2000, ce qui rend le produit un peu plus intéressant aux fins de l'alimentation des animaux. Ainsi, la régression tendancielle antérieurement observée en ce qui concerne la consommation sous forme d'aliments des animaux devrait se ralentir dans la période 2008-2015, et les aides à la consommation diminuer d'autant. En 2015, toutes utilisations confondues, la consommation et la production devraient s'établir respectivement à 87,0 % et 81,4 % des chiffres de l'an 2000. Les exportations, toutes sans restitution, sont censées se stabiliser aux alentours de 93,5% des chiffres de l'an 2000.

*Pour le beurre*, l'évolution du marché devrait ressembler à celle prévue pour le LEP. Le relèvement des quotas et la baisse des prix d'intervention devraient entraîner une diminution moyenne de 6,5 % du prix du marché, lequel serait ramené à 80,7 % de son niveau de l'an 2000<sup>30</sup>. Là encore, il s'agit d'une évolution favorable à la consommation industrielle non subventionnée de beurre, de sorte que la consommation et la production totales devraient se stabiliser pendant la période 2008-2015. Les exportations devraient, selon les projections, se stabiliser en 2015 à 17,6% du chiffre enregistré en l'an 2000, soit 12,2% de plus que le chiffre résultant du scénario «statu quo»; les dépenses requises par les restitutions devraient rester limitées, étant donné que la diminution des quantités exportées par la CE entraînera une amélioration du prix du marché mondial.

### 5.2.3. *Effets au niveau de la production*

*Pour le lait cru*, la production est une fois de plus censée augmenter pour s'adapter au nouveau plafond correspondant à des quotas relevés de 3%, de sorte qu'elle serait en 2015 de 4,7% supérieure à celle de l'an 2000. L'évolution des prix départ exploitation ne reflète cependant pas intégralement les 25% de baisse du prix d'intervention depuis l'an 2000.

Les prix du lait en 2015 n'accuseraient qu'une baisse de 15,6% par rapport à 2000, en raison de l'accroissement de la demande intérieure de lait.

Les projections concernant les effectifs de vaches laitières et de vaches allaitantes donnent à penser qu'en 2015 il y aura seulement une légère diminution du nombre de vaches par rapport à Agenda 2000, de sorte que la production totale de viande bovine sera pratiquement inchangée.

### 5.2.4. *Évaluation de l'option*

Voici en conclusion quels seraient pour l'avenir du secteur les principaux *aspects positifs* résultant d'une prorogation de l'approche Agenda 2000:

- un pas important est franchi vers l'équilibre à long terme du marché. Le secteur de la transformation bénéficie du renforcement de la production de produits dotés d'une plus forte valeur économique, des effets positifs se faisant sentir sur les prix à la production;
- on ne voit pas réapparaître les stocks d'intervention et la nécessité d'octroyer des restitutions à l'exportation et des aides à la consommation se fait beaucoup moins sentir, tant pour le beurre que pour le LEP;
- le volume des exportations non subventionnées augmente notablement par rapport à celui résultant du scénario Agenda 2000, en particulier pour les produits de valeur plus élevée comme le fromage;
- de nouveaux relèvements du quota total et la baisse des prix allègent le fardeau de la «rente quota», de sorte que les consommateurs tirent un bénéfice considérable de la baisse des prix;

---

<sup>30</sup>

Malgré un niveau du prix du beurre dans l'UE en 2015 supérieur de quelque 10,7% au niveau du prix d'intervention, les prix du marché chuteraient à 77,5% en 2010 et se redresseraient par la suite dans les conditions de marché retenues par ce scénario.

- les progrès réalisés quant à la capacité du secteur de réagir aux signaux du marché plutôt qu'aux mécanismes de soutien constituent un pas de plus dans la voie de la suppression du régime des quotas.

Dans le contexte de ce scénario, on a évalué les répercussions que pourrait avoir une mesure consistant à instaurer la négociabilité du quota entre les États membres pour continuer d'abaisser le niveau moyen de la «rente quota» dans la CE. Quelles que soient les implications politiques et administratives d'un précédent de cette nature, l'analyse économétrique a montré que la négociabilité aurait un effet relativement mineur sur l'économie du marché du lait, en raison du caractère éphémère - imputable à la pénurie générale de quotas dans la CE - des économies théoriquement possibles, lesquelles ont été estimées à 1000 millions d'euros au total pour la période 2008-2015.

Quant aux *aspects négatifs* de l'option envisagée ici, ils peuvent être récapitulés comme suit:

- la prorogation du scénario Agenda 2000 alourdit considérablement les dépenses budgétaires de la CE dans la mesure où elle nécessite un nouveau cycle de paiements directs;
- le système de quota continue de limiter le transfert de la production vers les producteurs dont les coûts de fabrication sont peu élevés et, par conséquent, le secteur dans son ensemble continue d'être privé de la valeur ajoutée et des revenus dont il pourrait potentiellement bénéficier.

### **5.3. Accroissement de la compétitivité des exportations: introduction d'un double régime de quotas**

#### *5.3.1. Rappels*

Une autre solution envisageable pour réaliser l'équilibre du marché intérieur tout en restant compétitif à l'exportation consiste à ramener le quota visant le marché intérieur (dit quota "A") au niveau de la consommation intérieure non subventionnée, et à faire en sorte que les exportations soient régies par un autre quota (dit quota "C"), quota ouvert et géré indépendamment du précédent.

Dans d'autres secteurs agricoles, par exemple l'OCM du sucre, il existe des régimes de quotas analogues, dont la responsabilité opérationnelle est laissée au secteur concerné. Le quota intérieur étant réputé fixé au niveau de la consommation non subventionnée, un tel régime fonctionne uniquement avec ce qu'il faut éventuellement de protection extérieure, de mesures de stockage privé ou de mesures d'intervention pour absorber les fluctuations de la demande. Il s'agit donc d'un scénario qui élimine les aides à la consommation sur le marché intérieur et les restitutions à l'exportation.

Toutefois, lors de la rédaction du présent document, la légalité du double régime canadien de quotas laitiers, au regard des règles de l'OMC, était encore en cours d'examen; l'avis du panel saisi de ce problème n'était pas attendu avant la fin du mois de mai 2002. En outre, au cas où cet avis ferait l'objet d'un recours, le rapport de l'organe d'appel ne serait pas disponible avant l'automne 2002. Dans ces conditions, la Commission ne peut qu'émettre des réserves sur l'adéquation de l'option en cause, tant que les délibérations de l'OMC à ce sujet ne sont pas terminées.

### 5.3.2. Tendances du marché des produits laitiers

Globalement, l'introduction d'un double régime de quotas devrait se solder par un notable accroissement de la production laitière totale dans la CE, à des prix plus bas, d'où la possibilité d'accroître substantiellement le volume des exportations. À cet égard, dans les limites de la méthode de modélisation et en fonction des hypothèses retenues dans le scénario, les projections montrent dans quelle mesure le secteur européen du lait parviendrait à rétablir une capacité d'exportation compétitive s'il avait la liberté de le faire.

Le tableau 4 récapitule les effets qui devraient résulter en 2015 de l'introduction d'un double régime de quotas laitiers pendant la période 2008-2015.

Tableau 4. Effets escomptés d'un double régime de quotas laitiers sur le marché du lait de la CE

	année 2000/ 2001	Projections pour 2014/15						
		Consom- mation	Prix	Production totale	dont		Expor- tations	Impor- tations
					Prod. A	Prod. C		
Fromage	100	113,5	95,3	112,8	93,5%	6,5%	116,1	148,7
Produits laitiers frais	100	142,7	100,5	141,3	98,2%	1,8%	106,9	104,0
LEP	100	91,8	73,7	88,6	70,3%	29,7%	106,3	180,9
LCP	100	140,7	93,2	115,1	49,2%	50,8%	97,6	100,0
Beurre	100	90,6	96,0	95,6	82,6%	17,4%	143,0	110,6
Lait cru	100		Quota laitier A 85,8	Quota laitier C 49,0	108,8	88,7%	11,3%	

*Pour le fromage*, la réduction de 5% du quota intérieur devrait retentir sur les quantités de lait disponibles pour approvisionner le marché en fromage, si bien que la consommation progresserait plus lentement (+0,9% par an) que pendant la période 2000-2008. La pénurie relative caractérisant l'approvisionnement du marché intérieur devrait avoir pour effet de stabiliser les prix pendant la période considérée. Comme les exportations de fromage, représentant 6,5% de la production totale de fromage, peuvent bénéficier dans le cadre du scénario envisagé ici d'un approvisionnement illimité en lait, on prévoit qu'elles s'effectueraient à un prix suffisamment compétitif pour permettre une croissance soutenue du volume des exportations (+1,1% par an), qui s'établirait en 2015 à 116,1% du chiffre enregistré en l'an 2000.

*Pour les produits laitiers frais*, le taux de croissance de la consommation devrait être similaire à celui correspondant à tous les autres scénarios (la consommation en 2015 s'établirait à 142,7% du chiffre de l'an 2000), de sorte que les prix resteraient fermes et que la production intérieure réagirait en assurant un approvisionnement suffisant en produits frais.

*Pour le lait écrémé en poudre*, la consommation intérieure devrait regagner une partie du terrain cédé depuis l'an 2000, pour s'établir en 2015 à 91,8% du chiffre enregistré cette année-là. On estime à 29,7% la part d'une production totale en hausse destinée aux exportations, dont le volume s'établirait en fin de période à 6,3% de ce qu'il était en l'an 2000. Les effets conjugués des quotas A et C respectivement destinés à des marchés différents aboutiraient à une baisse de 2,2% par an du prix moyen du LEP pendant la période examinée, prix moyen qui en 2015 représenterait 73,7% du chiffre de l'an 2000.



*Pour le beurre*, la réduction de 5% du quota intérieur devrait être préjudiciable à la consommation, laquelle serait ramenée en 2015 à 90,6% du niveau enregistré en l'an 2000, car l'intensification de la demande pour l'élaboration d'autres produits laitiers limite le volume des livraisons aux producteurs de beurre. Il existe toutefois selon les prévisions un débouché pour des quantités considérables de beurre non subventionné (17,4% de la production totale de beurre de la CE), à des prix proches de ceux du marché mondial. À cet égard, les exportations devraient à l'horizon 2015 atteindre 143% du chiffre de l'an 2000. Ces interactions entre l'offre et la demande laissent prévoir une amélioration en ce qui concerne le prix moyen du beurre sur le marché intérieur, prix qui en 2015 correspondrait à 96,0% du chiffre de l'an 2000.

### 5.3.3. *Effets au niveau de la production*

*Pour le lait cru*, le scénario envisagé semble devoir être favorable en termes de production étant donné que, même si le quota A est fixé par définition à un niveau inférieur de 5% à celui du quota de 2008, il est admis que le quota réservé à l'exportation peut fluctuer pour couvrir la demande en vue de l'exportation, ce qui globalement porterait la production en 2015 à 108,8% du chiffre de l'an 2000. À des quotas commercialisés indépendamment l'un de l'autre correspondent des prix différenciés, de sorte que les prix du lait A et du lait C en 2015 devraient selon les projections s'établir respectivement à 85,8% et à 49,0% des chiffres de l'an 2000.

La production laitière accrue correspondant au présent scénario devrait avoir pour effet de stabiliser les effectifs de vaches laitières comparativement à la situation résultant d'Agenda 2000 et il en résulte que la production de viande bovine en 2015 ne devrait guère ou ne devrait pas différer de ce qu'elle était en l'an 2000.

### 5.3.4. *Évaluation de l'option*

Voici en conclusion quels seraient pour l'avenir du secteur les principaux *aspects positifs* résultant de l'instauration d'un double régime de quota:

- l'équilibre à long terme du marché est assuré par une politique de quotas intérieurs encore plus restrictive qu'elle ne l'est actuellement;
- restauration de la capacité d'exportation de la CE, réduite par la mise en œuvre d'Agenda 2000;
- restitutions à l'exportation et aides à la consommation éliminées ipso facto;
- réduction considérable des frais inhérents à l'intervention et à l'aide au stockage privé.

Quant aux *aspects négatifs* de l'option envisagée, on peut les récapituler comme suit:

- il subsiste une grande incertitude quant à la compatibilité avec les règles de l'OMC;
- aux fins de l'option envisagée, les quotas laitiers et la distribution du lait devraient faire l'objet d'une administration et d'un contrôle plus exhaustifs qu'à l'heure actuelle;
- le poids de ces contrôles pèserait plus lourdement sur les acteurs économiques eux-mêmes, d'où la nécessité de procéder à une étude sérieuse pour voir s'il est

possible de faire fonctionner un tel système dans les conditions commerciales propres à la CE.

#### **5.4. Libéralisation de la production laitière: élimination des quotas**

##### *5.4.1. Rappels*

Dans les sections précédentes ont été explorées diverses solutions envisageables pour adapter le régime de quotas existant afin de réduire les prix intérieurs et d'accroître la capacité d'exportation par un relèvement des quotas.

La principale option restant à analyser est celle qui consiste à relever les quotas dans des proportions telles qu'ils cessent d'être contraignants (ce qui équivaut à une abolition du régime des quotas).

L'hypothèse retenue aux fins de la modélisation de ce scénario est que les quotas prendraient fin à partir de 2008/09. La suppression des quotas paraissant être de nature à provoquer un accroissement immédiat de la production dans la mesure où les producteurs à faible coût cherchent à augmenter leurs recettes soit en élevant le rendement laitier par vache, soit accroissant des effectifs de vaches, on peut dire que du point de vue macroéconomique une baisse des prix du marché est prévisible, au moins à brève échéance.

Telle est la raison pour laquelle le présent scénario postule que la baisse du prix d'intervention du beurre et du LEP pourrait dans le même temps aller jusqu'à 25%, sans préjudice des diminutions résultant d'Agenda 2000, ce qui ramènerait le prix d'intervention à un niveau où il ne jouerait plus que le rôle d'un filet de sécurité. La compensation nécessaire au titre de cette réduction du prix d'intervention revêtirait la forme de paiements directs découplés venant s'ajouter à ceux accordés en vertu d'Agenda 2000. Pour simplifier les simulations, la compensation a été calculée sur la base d'un doublement uniforme des montants prévus par Agenda 2000.

Par conséquent, au moment de l'établissement du scénario, les paiements directs n'ont pas été calculés pour compenser une baisse de prix donnée.

##### *5.4.2. Tendances du marché des produits laitiers*

L'originalité principale du présent scénario, dans lequel la production cesse d'être encadrée par des quotas, c'est qu'il débouche sur une dynamique telle que le marché finit par atteindre un point d'équilibre entre l'offre et la demande, situation à laquelle correspond un certain prix du marché. D'après les prévisions concernant les demandes y afférentes, la consommation de tous les grands produits laitiers devrait augmenter sous l'effet de la baisse généralisée des prix du marché, imputable à l'accroissement de l'offre.

Le tableau 5 ci-après récapitule les effets qu'entraînerait sur le marché l'élimination des quotas si l'on en croit la modélisation effectuée sur la base des hypothèses précitées.

Tableau 5. Effets escomptés de l'élimination des quotas sur le secteur du lait dans la CE

	année 2000/ 2001	Projections pour 2014/15				
		Consommation	Prix	Production	Exportations	Importations
Fromage	100	118,9	84,1	117,5	108,0	148,5
Produits laitiers frais	100	143,0	98,2	141,8	112,1	114,6
LEP	100	99,2	65,7	96,1	111,9	180,9
LCP	100	148,5	71,5	111,0	85,5	100,0
Beurre	100	109,1	65,9	102,3	50,6	110,6
Lait cru	100		61,5	112,6		

*Pour le fromage*, la consommation devrait progresser et s'établir en fin de période à 118,9 % du chiffre enregistré en l'an 2000, moyennant quoi les exportateurs, sur la base des hypothèses retenues, devraient reconquérir leurs débouchés essentiels et atteindre ainsi en 2015 108 % du volume d'exportation réalisé en l'an 2000. La progression de la consommation intérieure et des exportations serait favorisée par la baisse des prix de la CE, ramenés en 2015 à 84,1 % de leur niveau de l'an 2000. Pour ce prix d'équilibre, la production devrait s'établir en 2015 à un niveau représentant 117,5 % de celui de l'an 2000.

*Pour les produits laitiers frais*, la consommation devrait s'établir à 143,0 % sur la base de 100 % en l'an 2000; quant aux prix, étant donné cette évolution tendancielle favorable de la consommation, il se situerait en 2015 au même niveau qu'en 2000.

*Pour le lait écrémé en poudre*, le marché devrait en fin de période atteindre un point d'équilibre où la consommation et la production se situeraient respectivement à 99,2 % et à 96,1 % des chiffres de l'an 2000, le prix du marché devant ainsi s'établir en 2015 à 65,7 % et les exportations à 111,9 % de ce qu'ils étaient en 2000.

*Pour le beurre*, les projections laissent prévoir des tendances plus favorables encore, étant donné que la diminution des prix du beurre, produit en quantité suffisante pour couvrir la demande intérieure, stimulera la consommation intérieure. Dans ces conditions, il est prévu que la consommation augmentera de 0,6 % par an pour atteindre en 2015 109,1 % de son niveau de l'an 2000, le prix étant à cette échéance ramené à 65,9 % du chiffre de l'an 2000. Le niveau des prix européens devenant compétitif sur le marché mondial, les augmentations devraient se redresser, encore qu'en 2015 elles ne dépasseraient pas 50,6 % du volume enregistré en l'an 2000. Compte tenu de cette progression tendancielle, la production totale pourrait s'établir à l'horizon 2015 à 102,0 % du chiffre de l'an 2000.

#### 5.4.3. Effets au niveau de la production

*Pour le lait cru*, les effets conjugués des facteurs inhérents à l'accroissement de la consommation de produits laitiers devraient induire une progression de 12,6 % de la production par rapport au chiffre de l'an 2000, le prix du marché en fin de période étant de 38,5 % inférieur à celui de l'an 2000. Comparativement au prix du marché résultant de la projection pour 2008, dernière année de la réforme prévue par Agenda 2000, le chiffre précité représente une baisse supplémentaire de 26,2 %. Le tableau 5 montre que la baisse du prix du lait cru résultant de l'élimination des quotas est en moyenne plus importante que les baisses moyennes projetées pour tous les produits laitiers pris en considération. Cet écart s'explique par la structure des coûts de la transformation du lait. Premier élément, le coût du lait cru ne représente qu'environ la moitié de celui de la transformation du lait. En second lieu, le modèle de simulation

est construit sur la base de fonctions de coût marginal, qui décrivent les coûts croissants de transformation pour chaque kilo supplémentaire de lait transformé en produits laitiers. Cette analyse donne une première indication de la mesure dans laquelle la baisse des prix à la production serait répercutée sur les consommateurs. Il importe donc de noter à ce stade que le problème mérite une réflexion plus poussée si l'on veut être en mesure de bien comprendre les effets de l'élimination des quotas sur les prix à la production.

Le scénario envisagé ici laisse prévoir une augmentation de la production, dont une bonne part est toutefois imputable à la croissance naturelle du rendement laitier d'ici à 2015, de sorte que l'effectif de vaches laitières devrait alors être exactement ou à peu de choses près le même que celui enregistré en l'an 2000. En conséquence, il n'est prévu que des changements mineurs en ce qui concerne le nombre de vaches allaitantes et on ne s'attend pas à des évolutions significatives d'ici à 2015 quant à la production de viande bovine.

#### 5.4.4. *Évaluation de l'option*

Voici en conclusion quels seraient pour l'avenir du secteur les principaux *aspects positifs* résultant d'une reconduction de l'approche Agenda 2000:

- les agriculteurs potentiellement efficaces cessent de subir le poids économique des quotas, et les "rentes quota" disparaissent, de même que la charge économique y afférente;
- le marché laitier de la CE est libéralisé, de sorte que les mesures artificielles de soutien du marché sont éliminées et que les prix à la consommation reflètent aussi efficacement que possible le coût de la production du lait dans la CE;
- la CE se dote d'une capacité pérenne d'exportation, ne nécessitant aucune subvention;
- la transparence du marché s'améliore et l'administration du secteur du lait dans la CE devient plus simple.

Les *aspects négatifs* de l'option examinée sont les suivants:

- la baisse considérable des prix n'est pas intégralement compensée, en termes de revenu sectoriel, par l'élargissement des débouchés qui en est le corollaire;
- au niveau de certains producteurs et de la distribution régionale de la production laitière, il pourrait y avoir des conséquences structurelles importantes, même si elles sont difficilement quantifiables.

## 5.5. **Comparaison des quatre options**

### 5.5.1. *Revenus afférents*

Le tableau 6 ci-après récapitule les projections relatives aux quatre options examinées en ce qui concerne le marché du lait pendant la période 2000-2015.

Une tendance globalement de plus en plus positive apparaît en ce qui concerne tous les grands produits laitiers si l'on envisage successivement les politiques d'approvisionnement correspondant d'abord au scénario Agenda 2000 reconduit (statu quo), puis aux scénarios postulant une plus grande libéralisation, à savoir le double régime de quotas et l'élimination des

quotas. En ce qui concerne le fromage, le LEP et le beurre, les projections correspondant à ce dernier scénario donnent une idée des possibilités qui pourraient s'offrir quant aux ventes de produits laitiers dans la CE.

Les évolutions respectives prévues en matière de consommation selon les différents scénarios résultent naturellement des modifications correspondantes qui s'opèrent quant au niveau de la production et aux prix du marché. Le scénario impliquant le plus haut degré de libéralisation laisse prévoir des niveaux de production plus élevés et, concomitamment, des baisses de prix considérables.

Compte tenu de l'écart existant entre la consommation intérieure et la production, les données du tableau 6 relatives à l'évolution des exportations montrent que la CE devrait parvenir à maintenir ou même à améliorer sa capacité d'exportation conformément à des scénarios selon lesquels la production laitière serait moins encadrée et les prix plus compétitifs.

Tableau 6. Comparaison des quatre options concernant le secteur du lait dans la CE, 2008-2015

	année 2000/ 2001	Projections pour 2014/15			
		Statu quo	Poursuite de l'Agenda 2000	Double régime de quota	Élimination des quotas
<b>CONSOMMATION</b>					
Fromage	100	111,4	113,5	113,5	118,9
Produits laitiers frais	100	142,5	142,6	142,7	143,0
LEP	100	82,3	87,0	91,8	99,2
LCP	100	142,6	144,0	140,7	148,5
Beurre	100	95,9	99,5	90,6	109,1
<b>PRODUCTION</b>					
Lait cru	100	101,7	104,7	108,8	112,6
Fromage	100	108,6	111,1	112,8	117,5
Produits laitiers frais	100	140,6	141,0	141,3	141,8
LEP	100	76,1	81,4	88,6	96,1
LCP	100	80,2	89,1	115,1	111,0
Beurre	100	84,6	89,4	95,6	102,3
<b>PRIX</b>					
Lait cru (destiné au quota C)	100	93,7	84,4	85,8 49,0	61,5
Fromage	100	99,0	95,1	95,3	84,1
Produits laitiers frais	100	102,8	101,3	100,5	98,2
LEP	100	84,3	79,3	73,7	65,7
LCP	100	87,7	83,6	93,2	71,5
Beurre	100	93,7	84,4	85,8	61,5
<b>EXPORTATIONS</b>					
Fromage	100	82,5	89,4	116,1	108,0
Produits laitiers frais	100	94,5	101,2	106,9	112,1
LEP	100	87,9	93,5	106,3	111,9
LCP	100	38,2	51,9	97,6	85,5
Beurre	100	5,4	17,6	143,0	50,6

Pour synthétiser l'effet global de chaque option sur les producteurs laitiers, on a établi pour 2015 les projections relatives aux gains et aux pertes en matière de revenu du secteur du lait selon les quatre scénarios, projections qui ont ensuite été comparées à la situation prévue pour 2008, dernière année d'Agenda 2000 (voir figure 18). Là encore, il faut le rappeler, les projections en matière de revenu sont à considérer comme de simples indicateurs de l'évolution prévue du revenu sectoriel global.

Première observation, avec la poursuite du statu quo, il apparaît que les brillantes perspectives du marché et la fermeté des prix du lait débouchent en 2015 sur une amélioration du revenu sectoriel, qui progresse de 2 046 millions d'euros par rapport à son niveau de 2008. Il a été supposé en l'occurrence que les paiements directs octroyés en 2008 aux producteurs laitiers

seraient maintenus (c'est-à-dire qu'il n'y aurait pas de changements à cet égard pendant la période 2008-2015; voir figure 18).

S'agissant de l'option envisageant les effets d'une reconduction de l'approche agenda 2000, la figure 18 montre que malgré une production accrue la diminution du prix du lait fait reculer le revenu du secteur du lait (-733 millions d'euros en 2015, comparativement à 2008). Toutefois, étant donné que cette option postule le relèvement des paiements compensatoires (qui s'établiraient à 1 957 millions d'euros en 2015, chiffre cohérent avec l'approche Agenda 2000), le revenu total du secteur du lait en 2015 serait de 1 224 millions d'euros supérieur au niveau atteint en 2008 dans le cadre d'Agenda 2000.

L'introduction d'un double régime de quotas devrait se solder en 2015 pour le secteur du lait par une augmentation de 862 millions d'euros du revenu total comparativement à la situation en 2008 résultant d'Agenda 2000. Si l'on retient l'hypothèse du maintien des montants compensatoires prévus par Agenda 2000 (en excluant toutefois toute augmentation de ces montants entre 2008 et 2015; voir figure 18), ce gain total de 862 millions d'euros correspond à l'amélioration de la situation sectorielle consécutive à l'instauration du double régime de quotas entre 2008 (dernière année d'Agenda 2000) et 2015.

Le scénario dont découlent les effets les plus dramatiques sur les prix du lait et donc sur le revenu sectoriel est celui de la suppression des quotas. La figure 18 montre que le revenu du secteur du lait, dans cette éventualité, accuserait en 2015 une baisse beaucoup plus importante que celle correspondant à n'importe laquelle des autres options: -7 296 millions d'euros par rapport au chiffre de 2008. Il faut d'ailleurs rappeler que la compensation des baisses de prix prévues conformément à ce scénario a été calculée sur la base d'un simple doublement des montants fixés par Agenda 2000. L'effet produit par ce relèvement de la compensation sur le revenu total du secteur laitier a été calculé: à l'horizon 2015, une dépense annuelle au titre des paiements directs accrue de 2 937 millions d'euros n'empêche pas le secteur d'enregistrer une perte nette de revenu égale à 4 359 millions d'euros.

### 5.5.2. *Aspects budgétaires*

Le tableau 7 ci-dessous présente une synthèse des dépenses budgétaires prévues en 2010 et 2015 pour les quatre options envisagées, conformément aux calculs du modèle. Il ressort que dans tous les scénarios, en raison de l'évolution du marché prévue ou des hypothèses formulées dans le modèle comme indiqué ci-dessus, les aides internes à la consommation et les restitutions à l'exportation se situent à zéro ou sont proches de zéro en 2015. Le modèle émet l'hypothèse que des stocks d'intervention ne seront pas générés tant que la possibilité d'octroyer des aides internes ou des restitutions à l'exportation restera ouverte. Par conséquent, les implications budgétaires de chaque scénario dépendent largement du régime de paiements directs retenu. En ce qui concerne le scénario du statu quo et celui du double régime de quotas, aucune modification du niveau des paiements directs établi par l'Agenda 2000 n'est prévue. En revanche, la reconduction de l'approche adoptée dans le cadre de l'Agenda 2000 entraîne une augmentation des paiements directs due à la compensation de la nouvelle chute de 10% du prix d'intervention, tandis que le scénario prévoyant la suppression des quotas suppose une simple multiplication par deux des paiements directs établis dans le cadre de l'Agenda 2000.

Tableau 7. Comparaison des implications budgétaires des quatre options, 2010/11 et 2014/15

<i>en millions d'euros</i>	<b>Situation prévisionnelle en 2010/11 et 2014/15</b>							
	Statu quo		Reconduction de l'Agenda 2000		Double régime de quotas		Suppression des quotas	
	2010	2015	2010	2015	2010	2015	2010	2015
Total des aides à la consommation	135	0	154	11	0	0	0	0
Restitutions à l'exportation	70	0	26	2	0	0	0	0
Paiements directs	2 938	2 938	4 895	4 895	2 938	2 938	5 876	5 876
Stocks	-	-	-	-	-	-	-	-
Total des dépenses	3 143	2 938	5 075	4 908	2 938	2 938	5 876	5 876

### 5.5.3. *Aspects environnementaux*

En ce qui concerne les effets possibles de chaque scénario sur l'environnement, étant donné que le modèle utilisé afin de réaliser les projections pour la production laitière se fonde essentiellement sur des paramètres macroéconomiques (voir point 4.2.1), il n'est possible de tirer que des conclusions limitées des résultats obtenus.

Le facteur le plus significatif influant sur les résultats est que puisque le modèle suppose une croissance positive autonome des rendements laitiers, aucun des quatre scénarios ne prévoit que le nombre de vaches laitières sera plus élevé en 2015 qu'en 2000, même dans les scénarios supposant une augmentation de la production (à savoir, le double régime de quotas et la suppression des quotas). Il s'ensuit donc que les scénarios prévoyant les niveaux de production les plus bas (statu quo et reconduction de l'Agenda 2000) entraînent la plus importante réduction des effectifs de vaches et l'impact le moins marqué en termes de production de gaz à effet de serre due aux vaches laitières. L'intensité de la production de lait, en termes d'aliments pour animaux et d'occupation des sols, ne devrait pas varier fortement.

## **6. OBSERVATIONS FINALES**

Il ressort du présent rapport, sur la base de la prémisse plausible selon laquelle la consommation de la CE continuera dans l'avenir prévisible à progresser pour les produits qui tirent le marché (comme le fromage et les produits laitiers frais), et à régresser pour les produits en vrac (comme le LEP et le beurre), que les perspectives concernant le secteur du lait dans la CE conformément à Agenda 2000 sont généralement positives jusqu'en 2008, qu'il s'agisse de l'équilibre du marché, du niveau des prix à la production, du revenu des producteurs ou de la possibilité d'honorer les engagements qu'il pourrait falloir prendre auprès de l'OMC.

Toutefois, dans l'hypothèse du statu quo, la pénurie croissante, imputable aux quotas fixes, de l'offre de lait sur le marché intérieur, se solde par une consommation intérieure progressant à un rythme plus lent que ce n'eût été le cas avec des prix plus bas et une offre plus abondante, de sorte qu'il devient manifestement impossible d'exploiter certaines occasions offertes par le marché. Sous le régime des actuels quotas, la baisse des exportations de produits en vrac n'est peut-être pas trop préjudiciable au marché du lait dans la CE, mais la forte réduction des exportations européennes de produits de haute valeur vers les marchés mondiaux émergents constitue une perte grave pour l'économie du secteur du lait de la CE. Le sacrifice d'une capacité européenne d'exportation de produits laitiers de haute valeur constitue une éventualité qu'il est possible d'éviter si l'on renforce à l'avenir la compétitivité du secteur du lait.

Dans cet ordre d'idées ont été examinées trois options propres à accroître la compétitivité de la CE par des mesures échelonnées d'assouplissement du quota et de réduction des prix (prorogation de l'approche Agenda 2000, double régime de quotas et suppression complète des quotas). Qu'il s'agisse de l'évolution du marché ou du revenu sectoriel, les avantages et les inconvénients de chaque option ont été présentés.

Le choix de la formule adéquate pour assurer l'avenir du secteur du lait dans la CE dépend en dernière analyse de la pondération des avantages et inconvénients qu'elle présente au regard de la nécessité pour la CE d'avoir une politique laitière efficace et durable, et de surcroît cohérente notamment avec l'objectif de l'article 33 du Traité, avec le modèle agricole européen et avec les évolutions résultant du processus d'élargissement en cours. La Commission espère en conséquence que le présent rapport permettra aux responsables d'avoir en main tous les éléments nécessaires pour entreprendre l'établissement d'un vaste bilan à mi-parcours du secteur laitier de la CE.



## ANNEXE

### Rentes quota

Dans le contexte de l'étude commandée par la Commission pour l'évaluation des effets économiques des quotas laitiers ainsi que des options susceptibles d'être retenues quant à l'avenir du régime des quotas<sup>31</sup>, les experts ont estimé la «rente quota» moyenne dans les 15 États membres de la CE. Avant de tirer les conclusions des chiffres y afférents, il importe d'étudier attentivement les bases sur lesquelles les calculs ont été effectués, et notamment de retenir les éléments ci-après:

- la «rente quota» est exclusivement calculée en fonction du prix du marché du lait et des coûts de production variable marginaux. Les principaux coûts fixes - terres, bâtiments, remboursements d'intérêts et frais généraux - n'ont donc pas été déduits. Autrement dit, il est clair que la «rente quota» n'équivaudrait à la «rente» totale ou aux revenus procurés par la vente du lait que dans le cas d'un propriétaire occupant qui n'agrandit pas son exploitation, qui n'investit pas en bâtiments ou qui ne supporte pas de lourds frais généraux;
- étant notoirement difficiles à mesurer, certains coûts variables importants comme la main-d'œuvre familiale ne sont pas pris en considération. En d'autres termes, pour les exploitations tributaires de la main-d'œuvre familiale, les coûts de production variable dépassent le chiffre résultant du calcul de la «rente quota». En conséquence, seul un producteur exempt des coûts fixes précités, assumant la totalité du coût de son travail ou du travail de la main-d'œuvre familiale sous forme de salaires versés, bénéficierait de l'intégralité de la «rente quota» en tant que profit global procuré par la vente du lait au prix du marché sous le régime des quotas;
- les calculs reposent sur une hypothèse hautement probable, à savoir qu'en l'absence de quota, les producteurs les plus efficaces seraient en mesure d'accroître leur production et même, en continuant d'abaisser leurs coûts de production, de demeurer bénéficiaires pour un prix de marché encore plus bas.

Le calcul de la «rente quota» revêt une importance considérable pour la compréhension de la production sous le régime des quotas, et mérite une analyse plus poussée.

La «rente quota» ne sera naturellement pas perçue de la même manière d'un producteur et d'une région à l'autre; pour les producteurs, elle dépend en effet de la structure des coûts de la production laitière, de la disponibilité des quotas et du prix du marché du lait dans les régions en cause.

À titre d'exemple, les producteurs ou régions à bas coût bénéficient d'un prix relativement élevé du lait dans le contexte d'un approvisionnement limité, mais ils n'en verront pas moins les quotas comme un moyen de les empêcher d'augmenter leurs bénéfices. En revanche, chez les producteurs ou dans les régions pour lesquels les coûts sont élevés en raison de handicaps naturels ou d'une utilisation inefficace de ressources adéquates, on sera plus enclin à considérer que le niveau de prix élevé assuré par les quotas est une condition nécessaire du maintien de la solvabilité.

D'après l'analyse qui a été réalisée dans le contexte de l'étude susmentionnée, la «rente quota» pourrait représenter jusqu'au tiers de la valeur du lait, aux actuels prix à la production dans la CE.

---

<sup>31</sup> Voir section 4.2.1.

## ANNEXE

### Modèle économétrique dont résultent les projections concernant le marché

L'Université agronomique de Wageningen a mis au point, en ce qui concerne le secteur laitier de la CE, un système de simulation consistant en deux modèles autonomes dont l'un concerne la production de lait et de viande bovine dans les exploitations et l'autre la transformation du lait en produits laitiers et la répartition de ceux-ci entre le marché intérieur et les marchés extérieurs. Ces modèles permettent d'obtenir des simulations concernant la production et la transformation du lait ainsi que la réalisation de l'équilibre du marché dans les États membres de la CE (étant entendu que la Belgique et le Luxembourg constituent un seul agrégat).

Le modèle relatif à la production, élaboré à l'Université de Wageningen, est fondé sur une double fonction - profit à court terme et «netput» -, à laquelle on a ajouté un élément permettant de procéder à des ajustements pour le bétail et pour les terres. Toutes les équations comportementales font l'objet d'estimations économétriques. L'INRA de Rennes a fourni des données complémentaires servant à paramétrer la fonction virtuelle de l'offre pour le lait («shadow supply function»). Le modèle concernant la transformation et la demande, mis au point à l'INRA de Toulouse, ventile les livraisons totales de lait en une composante matières grasses et en une composante protéines. Les demandes du marché en ce qui concerne les produits laitiers déterminent les demandes dérivées relatives aux constituants du lait, lesquels, au niveau du marché, sont reconstitués en produits laitiers. Ce mode opératoire assure la cohérence entre les approvisionnements en produits laitiers, d'une part, et les livraisons de lait cru, d'autre part. Les marchés intérieur et mondial de 14 produits laitiers complètent le modèle. Le modèle utilise des paramètres comportementaux et des coefficients techniques de diverses origines.

Les deux modèles peuvent être mis en œuvre séparément (pour simuler des scénarios avec quota) ou interactivement (pour simuler des scénarios sans quota). Le modèle permet de calculer le volume de production et les prix du lait et des produits laitiers, les tonnages de produits laitiers enlevés sur le marché intérieur et sur les marchés étrangers, le niveau des stocks, la production de viande bovine, les tonnages mis en œuvre dans l'alimentation des animaux et les charges de bétail au niveau des États membres et à celui de la CE tout entière. On calcule également les excédents au stade de la production et de la consommation ainsi que le coût financier de toute une série de mesures d'intervention. Font en particulier l'objet de simulations les changements en matière de niveau des quotas et des prix, divers types et niveaux de paiement direct aux producteurs de lait et de viande bovine (en fonction de différentes hypothèses concernant le découplage), les modifications relatives aux mesures d'écoulement sur le marché intérieur et un certain nombre d'options en matière de politique commerciale. Des simulations sont également réalisées pour évaluer des politiques impliquant une déréglementation (par exemple élimination du quota sans aucun soutien au titre du système d'intervention).

## FIGURES

1. Stocks et consommation de LEP dans la CE, 1980-2000
2. Stocks et consommation de beurre dans la CE, 1980-2000
3. Consommation de LEP subventionné et non subventionné dans la CE, 1980-1999
4. Consommation de beurre subventionné et non subventionné dans la CE, 1980-1999
5. Évolution des prix du LEP sur les marchés européen et de certains pays tiers, 1991-2000
6. Évolution des prix du beurre sur les marchés européen et de certains pays tiers, 1991-2000
7. Évolution des quotas laitiers de la CE depuis 1984
8. Production, consommation intérieure et excédents de la CE, exprimées en équivalent lait
9. Comparaison entre le budget du FEOGA et les dépenses consacrées au secteur du lait
10. Budget du secteur du lait
11. Nombre d'exploitations laitières de la CE
12. Cheptel de vaches laitières dans la CE
13. Taille du troupeau par exploitation laitière dans la EUR-9
14. Evolution de la taille du troupeau par exploitation laitière dans la EUR-9
15. Pourcentages d'exploitations laitières et de vaches correspondant aux zones défavorisées (EUR-9)
16. Nombre de laiteries dans la CE et production laitière par laiterie
17. Revenu des producteurs laitiers spécialisés dans la CE
18. Projections relatives aux gains et aux pertes en matière de revenu du secteur laitier et de paiements directs selon les quatre scénarios envisagés pour 2008-2015.