

**EVALUATION
DE L'OCM "LAIT ET PRODUITS LAITIERS"
ET DU REGLEMENT "QUOTAS"**

- Rapport Final -

Mars 2002

AND-International/ABTQ
Coordinateur : Dominique AVIAT
AND International - 20/22, rue Richer - F - 75009 PARIS
Tél. : +33 1 45 23 18 81 - Fax : +33 1 48 00 01 45
e-mail : andnet@wanadoo.fr

Cette évaluation a été financée par la Commission Européenne.

Les points de vue qui y sont présentés n'engagent que les auteurs et ne reflètent pas
nécessairement les positions de la Commission

SOMMAIRE

A. Résumé	1
A1. L'équilibre du marché	1
A2. Le revenu des producteurs	3
A3. L'adaptation des structures productives, espace rural, emploi	4
A4. L'environnement	4
A5. Recommandations	5
B. Contexte	6
B1. L'économie laitière de l'Union Européenne	6
B11. La production	6
B12. La transformation	6
B13. Les mesures de soutien	7
B14. L'environnement international	9
B15. L'ancrage territorial	10
B2. Contexte historique de la politique laitière	10
B21. Continuité et adaptation des objectifs généraux	10
B22. Emergence de la maîtrise quantitative	11
B3. Contexte de l'évaluation	14
B31. Un moment général de révision	14
B32. Une thématique large d'évaluation	14
1. Question (1.1) : L'OCM Lait et le Règlement Quotas ont-ils permis de limiter de façon durable les excédents de produits laitiers ?	15
1.1. Préalables	15
1.1.1. Compréhension de la question	15
1.1.2. Méthodologie	15
1.1.3. Critères de jugement	16
1.1.4. Indicateurs	16
1.1.5. Limites	16
1.2. Structures et dynamiques de marchés	16
1.2.1. Positions relatives des Etats membres en 1999	16
1.2.1.1. Le poids de l'Allemagne et de la France	16
1.2.1.2. Les pays "importateurs"	17
1.2.1.3. Les pays "exportateurs" :	17
1.2.1.4. Les nouveaux Etats Membres	18
1.2.1.5. En résumé	18
1.2.2. L'impact des quotas	20
1.2.3. La dynamique des marchés	23
1.3. Evolutions des dépenses laitières et des volumes aidés : les grandes tendances	24
1.3.1. Evolution des dépenses laitières	24
1.3.2. Evolution du coût des aides	25
1.3.3. Evolution des stocks d'intervention	26
1.3.4. Evolution des volumes aidés	27
1.4. Les mesures d'aides au stockage	27
1.4.1. Le régime d'intervention	27
1.4.2. Le stockage du beurre	27
1.4.2.1. Le stockage public	27
1.4.2.2. Le stockage privé	28
1.4.2.3. Evolution des stocks de beurre	28
1.4.2.4. Evolution des volumes et des coûts des mesures de stockage public et privé	29
a) Evolution des interventions sur stocks publics	29
b) Evolution des interventions en stockage privé	29
c) Les pays concernés par ces mesures	30
1.4.3. Le stockage de la poudre de lait écrémé	30
1.4.3.1. Le stockage public	30
1.4.3.2. Le stockage privé	30
1.4.3.3. Evolution des volumes et des coûts des mesures de stockage public et privé	31
1.4.3.4. Evolution des stocks publics	31
1.4.4. Le stockage des fromages	32
1.4.5. Coût des mesures de stockage	33
1.5. Evolution comparée des aides à la matière protéique et des aides à la matière grasse	34
1.5.1. Le soutien à la matière grasse	34
1.5.2. Le soutien à la matière protéique	35
1.6. Jugements	36
1.6.1. Efficacité des mesures et excédents réels	37
1.6.2. Maîtrise des excédents	39

2.	Question (1.2.) : "Dans quelle mesure les diverses mesures d'écoulement interne de beurre et de lait écrémé ont-elles eu une incidence réelle sur la demande des produits concernés ?"	40
2.1.	L'aide au lait liquide écrémé destiné à la caséinerie	40
2.1.1.	Présentation	40
2.1.2.	Structuration	40
2.1.2.1.	Compréhension de la question	40
2.1.2.2.	Critères de jugement	40
2.1.2.3.	Méthodologie	40
2.1.2.4.	Indicateurs	41
2.1.2.5.	Limites	41
2.1.3.	Analyse	41
2.1.3.1.	Evolution des utilisations de lait écrémé liquide	41
2.1.3.2.	Evolution du montant des aides	42
2.1.3.3.	Evolution de la production de caséines et caséinates	42
2.1.3.4.	Le marché intérieur	43
2.1.3.5.	La dynamique internationale	44
2.1.3.6.	La dynamique de valeur ajoutée	44
2.1.4.	Jugement	45
2.1.5.	Limites	46
2.2.	Les aides au lait écrémé liquide et en poudre, pour la nutrition animale	46
2.2.1.	Présentation	46
2.2.2.	Structuration	46
2.2.2.1.	Compréhension de la question	46
2.2.2.2.	Critères de jugement	47
2.2.2.3.	Méthodologie	47
2.2.2.4.	Indicateurs	47
2.2.2.5.	Limites	47
2.2.3.	Analyse	47
2.2.3.1.	Utilisations du lait écrémé	47
2.2.3.2.	Evolution des aides	48
2.2.3.3.	Evolution des taux d'incorporation obligatoire	49
2.2.3.4.	Les productions de veau et consommations d'aliment-veau	49
2.2.3.5.	Compétitivité et dynamique laitière	51
2.2.4.	Jugement	51
2.2.5.	Limites	52
2.3.	Les aides à la matière grasse butyrique (MGB)	52
2.3.1.	Présentation	52
2.3.2.	Structuration	53
2.3.2.1.	Compréhension de la question	53
2.3.2.2.	Critères de jugement	53
2.3.2.3.	Méthodologie	53
2.3.2.4.	Indicateurs	53
2.3.2.5.	Limites	54
2.3.3.	Analyse	54
2.3.3.1.	Evolution du champ d'aide	54
2.3.3.2.	Part des ventes aidées dans la production et sur le marché intérieur du beurre	54
2.3.3.3.	Importance relative des mesures	55
2.3.3.4.	Le montant des aides	56
2.3.3.5.	Cotation du beurre avec et sans aide	57
2.3.3.6.	La dynamique de valorisation	57
	a) <i>Une culture européenne contrastée et évolutive</i>	57
	b) <i>Une balance instable dans le transfert du beurre des ménages aux intermédiaires et à l'industrie</i>	58
	c) <i>La croissance des consommations aidées</i>	59
2.3.3.7.	La dynamique de l'aide au beurre en transformation alimentaire	60
2.3.4.	Jugement	62
2.3.4.1.	Une efficacité décroissante	62
2.3.4.2.	Une aubaine diffuse	62
2.3.4.3.	Dernière hypothèse	63
2.3.5.	Limites	63
2.4.	L'aide au lait scolaire	64
2.4.1.	Présentation	64
2.4.2.	Structuration	64
2.4.2.1.	Compréhension de la question	64
2.4.2.2.	Critères de jugement	64
2.4.2.3.	Méthodologie	64
2.4.2.4.	Indicateurs	64
2.4.2.5.	Limites	64

2.4.3.	Analyse (R 2707/2000)	64
2.4.3.1.	Evolution des quantités aidées	64
2.4.3.2.	Evolution du niveau et du montant des aides	65
2.4.3.3.	Comparaison des niveaux d'aides au lait scolaire avec les autres aides intérieures	65
2.4.4.	Jugement	65
2.4.5.	Limites	66
2.5.	Bilan et jugement d'ensemble	66
2.5.1.	Equilibre général	66
2.5.2.	Lait écrémé	66
2.5.2.1.	Lait écrémé pour la caséine	66
2.5.2.2.	Lait écrémé pour l'alimentation animale, cas du veau	66
2.5.2.3.	Ensemble des aides au lait écrémé.	67
2.5.3.	Matière grasse butyrique	68
2.5.3.1.	Les aides à la transformation alimentaire	68
2.5.3.2.	Ensemble des autres aides	68
2.5.3.3.	Ensemble des aides à la MGB	68
2.5.4.	Lait scolaire	68
2.5.5.	Jugement global	68
2.5.6.	Limites	68
2.5.7.	Conclusion	69
3.	Question 1.2-1 : Si l'on peut constater une incidence réelle sur la consommation des produits faisant l'objet des mesures de l'écoulement interne, les montants des aides ont-ils permis l'écoulement des produits concernés à un coût raisonnable ?	71
3.1.	Préalables	71
3.1.1.	Compréhension de la question	71
3.1.2.	Critères de jugement	71
3.1.3.	Approche méthodologique	71
3.1.4.	Indicateurs	71
3.1.5.	Limites	71
3.2.	Analyse	72
3.2.1.	Lait écrémé	72
3.2.1.1.	Préliminaire	72
3.2.1.2.	Lait écrémé pour la caséine	72
3.2.1.3.	Lait écrémé pour l'alimentation des veaux	72
3.2.1.4.	Total lait écrémé	72
3.2.1.5.	Un coût raisonnable ?	72
3.2.2.	Beurre	73
3.2.2.1.	Préliminaire	73
3.2.2.2.	Des marchés disjoints	73
3.2.2.3.	Une efficacité intérieure relative mais durable	73
3.2.2.4.	Un coût raisonnable ?	73
3.3.	Jugement	73
3.3.1.	Lait écrémé	73
3.3.2.	Beurre	74
3.3.3.	Synthèse	74
3.4.	Limites	74
4.	Question 1.2-2 : Dans ce contexte, quel est l'impact de la méthode de la fixation de l'aide pour les produits concernés (montant fixe, adjudication, etc.) en vue de permettre l'écoulement des produits en question au moindre coût ?	75
4.1.	Préalables	75
4.1.1.	Compréhension de la question	75
4.1.2.	Critères de jugement	75
4.1.3.	Approche méthodologique	75
4.1.4.	Indicateurs	75
4.1.5.	Limites	75
4.2.	Analyse	76
4.2.1.	Préliminaire	76
4.2.2.	Fixation des aides	76
4.2.3.	Adjudications de beurre	77
4.3.	Jugement	79
4.4.	Limites	79
5.	Question (1.3) : Dans quelle mesure les restitutions à l'exportation ont-elles permis d'assurer l'écoulement des produits laitiers sur les pays tiers ?	80
5.1.	Préalables	80
5.1.1.	Compréhension de la question	80
5.1.2.	Critères de jugement	80
5.1.3.	Approche méthodologique	80
5.1.4.	Indicateurs	80
5.2.	Analyse comparative des prix intérieurs et des prix mondiaux	81

5.3.	Evolution des volumes écoulés vers les pays tiers	82
5.3.1.	Volumes écoulés sans aide	82
5.3.2.	Exportations avec restitution	83
5.3.3.	L'aide alimentaire	84
5.4.	Comparaison des exportations aidées aux volumes mis à l'intervention et aux stocks	85
5.4.1.	Beurre	85
5.4.2.	Lait écrémé en poudre	86
5.5.	Impact des accords du GATT	87
5.5.1.	Le contexte des accords du GATT	87
5.5.2.	L'impact	88
5.6.	Jugement	90
5.6.1.	Avis des opérateurs	90
5.6.2.	Analyse contrefactuelle	90
5.6.3.	Efficacité	91
5.6.4.	Conclusion	91
6.	Question 1.4 : Les montants des restitutions à l'exportation ont-ils permis d'assurer à un coût raisonnable les débouchés pour les produits laitiers en question ?	94
6.1.	Préalables	94
6.1.1.	Compréhension de la question	94
6.1.2.	Critères de jugement	94
6.1.3.	Méthodologie	94
6.1.4.	Indicateurs	94
6.2.	Analyse	95
6.2.1.	Le poids des restitutions dans les dépenses laitières de l'UE	95
6.2.2.	La répartition des restitutions	96
6.2.3.	Evolution du coût des restitutions par rapport aux quantités aidées	97
6.2.4.	Comparaison des cours mondiaux, cours européens et restitutions – Approche par les prix intérieurs	97
6.2.4.1.	Le beurre	98
6.2.4.2.	Le lait écrémé en poudre	99
6.2.4.3.	Le lait entier en poudre	100
6.2.5.	Comparaison des prix mondiaux, prix européens et restitutions – Approche par les prix de soutien	101
6.2.5.1.	Analyse annuelle	101
6.2.5.2.	Les limites de l'analyse	103
6.2.5.3.	L'analyse par quinzaines	104
a)	Le cas du beurre	104
b)	Le cas du lait entier en poudre	104
6.2.6.	Le cas des fromages	105
6.2.6.1.	Le gouda	105
a)	Les exportations vers les USA	105
b)	Les exportations vers les PECO	106
c)	Les exportations vers les autres destinations	107
d)	Le gouda : conclusions	107
6.2.6.2.	Le cheddar	107
a)	Les exportations vers les USA	108
b)	Les exportations vers les PECO	108
c)	Les exportations vers les autres destinations	109
d)	Le cheddar : conclusions	110
6.3.	Jugement	110
6.3.1.	Comparaison avec les autres formes d'écoulement	110
6.3.2.	Conclusion	111
7.	Question (1.5) : l'OCM Lait a-t-elle permis d'assurer de façon durable la position de l'Union Européenne sur le marché mondial ?	112
7.1.	Préalables	112
7.1.1.	Compréhension de la question	112
7.1.2.	Mots et concepts clés	112
7.1.3.	Critères de jugement	113
7.1.4.	Approche méthodologique	113
7.1.5.	Indicateurs	113
7.2.	Analyse	113
7.2.1.	Evolution de la place de l'Union Européenne dans le commerce international des produits laitiers	113
7.2.1.1.	Rappel sur l'évolution de la production mondiale	113
7.2.1.2.	Rappel sur l'évolution du commerce mondial	114
7.2.1.3.	Evolution de la place de l'Union Européenne dans le commerce mondial	115
7.2.2.	Le poids des opérateurs européens dans le commerce international des produits laitiers	116

7.2.3.	Analyse de l'évolution de la place de l'Union Européenne par produits	117
7.2.3.1.	Beurre	117
7.2.3.2.	Lait écrémé en poudre	120
7.2.3.3.	Lait entier en poudre	121
7.2.3.4.	Lait concentré	122
7.2.3.5.	Fromages	123
7.2.3.6.	Caséine	124
7.2.4.	Evolution comparée des exportations aidées et non aidées	124
7.2.5.	L'impact des Accords GATT	125
7.2.5.1.	Impact global	125
7.2.5.2.	Impact sur la stratégie des entreprises exportatrices	126
7.3.	Jugement	126
7.3.1.	Limites des prévisions	126
7.3.2.	L'impact de l'OCM	127
7.3.3.	Jugement	127
7.4.	Limites	127
8.	Question 1.6. : Pour les différents produits laitiers, l'OCM Lait et le Règlement Quotas ont-ils permis de maintenir les fluctuations de prix dans des marges acceptables ?	128
8.1.	Préalables	128
8.1.1.	Compréhension de la question	128
8.1.2.	Mots et concepts clés	128
8.1.3.	Critères de jugement	129
8.1.4.	Approche méthodologique	129
8.1.5.	Indicateurs	129
8.1.6.	Limites	130
8.2.	Comparaison des prix du lait et d'autres productions agricoles	130
8.2.1.	Prix mensuels	130
8.2.2.	Prix moyens annuels	133
8.2.2.1.	France	134
8.2.2.2.	Allemagne	134
8.2.2.3.	Italie	135
8.2.2.4.	Royaume-Uni	135
8.3.	Comparaison des prix du lait cru et des principaux produits laitiers	137
8.3.1.	Allemagne	137
8.3.2.	France	138
8.3.3.	Pays-Bas	139
8.4.	Jugement	140
8.5.	Limites	140
9.	Question (1.7) : Dans quelle mesure l'OCM "Lait et Produits laitiers" a-t-elle permis le développement de produits laitiers par l'industrie de transformation qui répondent aux attentes des utilisateurs et des consommateurs à l'intérieur et à l'extérieur de l'Union ?	141
9.1.	Préalables	141
9.1.1.	Compréhension de la question	141
9.1.2.	Critères de jugement	141
9.1.3.	Approche méthodologique	142
9.1.4.	Limites	142
9.2.	Analyse : Les effets de l'OCM	142
9.2.1.	Le contexte	142
9.2.2.	Illustrations et typologie à partir des produits aidés	143
9.2.3.	Les stratégies d'entreprise dérivées	143
9.2.4.	Une dynamique industrielle liée à l'OCM	143
9.3.	Jugement	144
9.4.	Limites	144
Thème 2 : Revenu des producteurs		145
10.	Question (2.1) : "L'OCM Lait et le Règlement Quotas ont-ils contribué à obtenir un revenu équitable et stable pour les producteurs de lait ?"	145
10.1.	Préalables	145
10.1.1.	Compréhension de la question	145
10.1.2.	Critères de jugement	146
10.1.3.	Méthodologie	146
10.1.4.	Indicateurs	146
10.1.5.	Limites	147

10.2.	Analyse de la composition du revenu	148
10.2.1.	Objectifs et limites	148
10.2.2.	Les recettes de la production laitière	148
10.2.2.1.	Les ventes de lait	148
a)	<i>Les volumes</i>	148
b)	<i>Le rendement des vaches et le taux de collecte</i>	150
c)	<i>La composition et la qualité</i>	150
d)	<i>Les prix</i>	150
10.2.2.2.	Les coproduits	150
a)	<i>Les veaux</i>	150
b)	<i>Les vaches de réforme</i>	151
c)	<i>La valorisation</i>	151
10.2.2.3.	Les subventions	151
10.2.3.	Les charges de la production laitière	151
10.2.3.1.	Les charges proportionnelles.	151
10.2.3.2.	Les charges semi-fixes ou fixes	152
10.2.4.	Les marges laitières	152
10.2.5.	Les revenus laitiers	152
10.3.	Analyse de l'équité	152
10.3.1.	L'équité dans le champ agricole	152
10.3.2.	Evolutions comparées des VANE/UTA	154
10.3.2.1.	Les VANE/UTA	154
10.3.2.2.	Les VANE	155
10.3.3.	Evolutions comparées des Revenus par UTAF	156
10.3.4.	Eléments de jugement	157
10.3.5.	La variété régionale : France, Auvergne et Pays de la Loire	157
10.3.5.1.	Les VANE/UTA	158
10.3.5.2.	Les revenus/UTAF	159
10.3.5.3.	Eléments de jugement	159
10.3.6.	L'équité dans la filière laitière	160
10.3.6.1.	Des interdépendances déterminantes	160
10.3.6.2.	Des indicateurs indirects	160
10.3.7.	Eléments de jugement	161
10.4.	Analyse de la stabilité	161
10.4.1.	Evolution des recettes, charges et marges des exploitations laitières	161
10.4.1.1.	Les recettes (subventions comprises)	161
10.4.1.2.	Les charges (hors coûts des facteurs familiaux)	162
10.4.1.3.	Les marges	163
10.4.1.4.	Eléments de jugement	164
10.4.2.	Les effets de la spécialisation	165
10.4.2.1.	Les recettes	165
10.4.2.2.	Les charges	165
10.4.2.3.	Les marges	165
10.4.2.4.	Eléments de jugement	165
10.5.	Analyse des incidences des applications nationales des quotas	165
10.5.1.	Une problématique subsidiaire mais déterminante	165
10.5.1.1.	Le champ de questionnement	165
10.5.1.2.	Une question subsidiaire	166
10.5.1.3.	Des questions de coûts, de valeurs et d'enjeux	166
a)	<i>Question préalable : les effets sur la fonction de production</i>	166
b)	<i>Réponse a priori : un système coûteux</i>	167
c)	<i>Eléments de jugement : quels coûts / bénéfiques ?</i>	168
10.5.2.	Notes sur les pays cibles	168
10.5.2.1.	Allemagne	168
a)	<i>Caractéristiques du système</i>	168
b)	<i>Résumé des opinions locales rencontrées</i>	168
10.5.2.2.	Espagne	170
a)	<i>Caractéristiques du système</i>	170
b)	<i>Résumé des opinions locales rencontrées</i>	170
10.5.2.3.	France	170
a)	<i>Caractéristiques du système</i>	170
b)	<i>Résumé des opinions locales rencontrées</i>	170
10.5.2.4.	Irlande	171
a)	<i>Caractéristiques du système</i>	171
b)	<i>Résumé des opinions locales rencontrées</i>	171
10.5.2.5.	Italie	171
a)	<i>Caractéristiques du système</i>	171
b)	<i>Résumé des opinions locales rencontrées</i>	172
10.5.2.6.	Pays-Bas	172
a)	<i>Caractéristiques du système</i>	172
b)	<i>Résumé des opinions locales rencontrées</i>	172

10.5.2.7.	Royaume-Uni	172
a)	Caractéristiques du système	172
b)	Résumé des opinions locales rencontrées	173
10.6.	Jugement	173
10.6.1.	Équité et stabilité	173
10.6.2.	Mécanismes et coûts des quotas	175
10.6.3.	Conclusion	176
10.7.	Limites	176
11.	Question (2.2) : "L'application des différents instruments de l'OCM Lait et du Règlement Quotas a-t-elle changé de façon significative la répartition des revenus par type d'exploitation (taille, degré de spécialisation, région) ?"	177
11.1.	Préalables	177
11.1.1.	Compréhension de la question	177
11.1.2.	Critères de jugement	177
11.1.3.	Méthodologie et indicateurs	177
11.1.4.	Limites	177
11.2.	Analyse	177
11.2.1.	OCM, quotas et concentration des exploitations	178
11.2.1.1.	Période avant quotas	178
11.2.1.2.	Période avec quotas	178
11.2.2.	L'effet glissement de taille.	179
11.2.3.	L'effet spécialisation	179
11.2.4.	L'effet échelle/productivité sur la VANE/UTA	181
11.2.5.	Les variantes régionales	182
11.2.5.1.	La concentration laitière relative	182
11.2.5.2.	La concentration région/secteur	183
11.2.5.3.	La concentration région/branche	183
11.2.6.	Le rôle historique de l'OCM. Le cas breton	183
11.2.7.	L'effet des systèmes nationaux de quotas	183
11.3.	Jugement	184
11.3.1.	Résultats de l'analyse	184
11.3.2.	Jugement	184
11.4.	Limites	184
THEME 3 :	Adaptation des structures productives, espace rural, emploi	185
12.	Question (3.1) : l'OCM Lait et le Règlement Quotas ont-ils eu un effet significatif sur l'évolution de la structure productive des exploitations laitières ?	185
12.1.	Préalables	185
12.1.1.	Compréhension de la question	185
12.1.2.	Critères de jugement	185
12.1.3.	Indicateurs	185
12.1.4.	Sources de données	186
12.1.5.	Limites	186
12.2.	Analyse : Evolution du nombre des exploitations laitières dans l'Union Européenne par rapport au total des exploitations agricoles	186
12.2.1.	Les effets de l'OCM sur le nombre d'exploitations laitières	190
12.2.2.	Les effets des Quotas sur le nombre d'exploitations laitières	190
12.2.2.1.	Le système des quotas comme accélérateur de la réduction	190
12.2.2.2.	Le système des quotas comme frein de la réduction	190
12.2.3.	Éléments de jugement	190
12.3.	Analyse des changements dans la distribution des exploitations laitières par classes de taille	191
12.3.1.	Les effets de l'OCM sur la distribution des exploitations laitières par classes de taille	194
12.3.2.	Les effets des Quotas sur la distribution des exploitations laitières par classes de taille	194
12.4.	Analyse des changements dans la production laitière	196
12.4.1.	Evolution de la spécialisation	196
12.4.2.	Evolution du cheptel de vaches laitières	198
12.4.3.	Evolution des rendements des vaches laitières	199
12.5.	Analyse des emplois et des investissements	202
12.5.1.	L'évolution de l'emploi dans les exploitations laitières	202
12.5.1.1.	Une évolution différenciée	202
12.5.1.2.	Les effets de l'OCM Lait et des Quotas sur l'emploi des exploitations laitières	205
12.5.2.	Les effets des instruments communautaires sur les investissements des exploitations laitières	205
12.5.2.1.	L'évolution du capital fixe	205
12.5.2.2.	Les effets de l'OCM Lait et des Quotas sur les investissements des exploitations laitières	209
12.6.	Analyse des coûts de production des exploitations laitières dans l'Union Européenne	210
12.6.1.	L'évolution des coûts	210

12.6.2.	Les effets de l'OCM et des Quotas sur l'évolution des coûts de production des exploitations laitières	213
12.6.2.1.	Les quotas	213
12.6.2.2.	L'OCM	214
12.7.	Jugement d'ensemble	214
12.7.1.	Effets de l'OCM	214
12.7.2.	Effets des quotas	214
12.8.	Limites	215
12.8.1.	Des effets progressifs et relatifs	215
12.8.2.	Les facteurs exogènes	215
12.8.2.1.	La démographie	216
12.8.2.2.	Le statut juridique	216
12.8.2.3.	La dimension économique	216
12.8.2.4.	Les perspectives	217
12.8.3.	Conclusion	217
13.	Question (3.2) : L'OCM Lait et le Règlement Quotas ont-ils eu un effet significatif sur l'évolution des entreprises de transformation ?	219
13.1.	Préalables	219
13.1.1.	Compréhension de la question	219
13.1.2.	Critères de jugement	219
13.1.3.	Indicateurs	219
13.1.4.	Limites	219
13.2.	Analyse de la structure des entreprises laitières européennes	220
13.2.1.	Les phénomènes de fond	220
13.2.2.	Les variables-clés qui ont influé sur la dynamique structurelle	225
13.2.2.1.	Les variables externes au système compétitif laitier	226
13.2.2.2.	Les variables internes au système compétitif laitier	227
13.2.2.3.	Les variables institutionnelles	227
13.2.2.4.	Quelques observations	228
13.3.	Jugement	228
13.3.1.	Les effets de l'OCM sur la structure des entreprises de transformation	228
13.3.1.1.	Les pays déficitaires	229
13.3.1.2.	Les pays excédentaires	229
13.3.1.3.	Conclusion	230
13.3.2.	Les effets du Règlement Quotas sur la structure des entreprises de transformation	230
13.3.2.1.	Le mode de croissance	230
13.3.2.2.	Les variables sectorielles	230
13.3.2.3.	Les orientations	231
13.3.2.4.	La compétitivité	231
13.3.3.	Conclusion	232
13.4.	Limites	232
14.	Question (3.3) : L'OCM "Lait" et le Règlement "Quotas" ont-ils eu un effet significatif sur la répartition régionale : - Des exploitations laitières, - Des entreprises de transformation, Et dans quelle mesure ont-ils contribué au maintien de l'espace rural ?	233
14.1.	Préalables	233
14.1.1.	Compréhension de la question	233
14.1.2.	Critères de jugement	233
14.1.3.	Indicateurs	233
14.1.4.	Sources de données	233
14.1.5.	Limites	233
14.2.	Analyse de la répartition des exploitations laitières	235
14.2.1.	Evolution du rapport entre le nombre des exploitations laitières et le nombre total des exploitations dans les régions de l'Union Européenne	235
14.2.2.	La concentration territoriale des exploitations laitières dans les Etats membres	238
14.2.2.1.	Au niveau des pays	238
14.2.2.2.	Au niveau des régions	243
14.2.3.	Evolution de la concentration territoriale de la production de lait	244
14.3.	Analyse de la répartition des entreprises	250
14.3.1.	Eléments de jugement	250
14.3.2.	Limites	250
14.4.	Les effets sur le maintien de l'espace rural	250
14.5.	Jugement	251
14.6.	Limites	251

15. Question (4.1) : L'OCM "Lait" et le Règlement "Quotas" ont-ils eu un effet significatif sur : le chargement de bétail dans les différentes régions, l'orientation des méthodes de production dans les élevages (plutôt "intensifs" ou "extensifs") ?	252
15.1. Préalables	252
15.1.1. Compréhension de la question	252
15.1.2. Critères de jugement	252
15.1.3. Indicateurs	252
15.1.4. Approche méthodologique	252
15.1.5. Limites	253
15.2. Analyse	253
15.2.1. L'évolution des taux de chargement de vaches laitières par élevage laitier	253
15.2.2. L'évolution de la densité de vaches laitières par région	254
15.2.3. L'orientation des méthodes de production dans les élevages	258
15.2.4. Le rôle du maïs ensilage dans les méthodes de production des élevages	261
15.3. Jugement	262
15.4. Limites	263
16. Question (4.2.) : L'OCM "Lait" et le Règlement "Quotas" ont-ils eu un effet significatif sur l'utilisation des ressources naturelles, en particulier : la qualité des eaux (effluents, par ex. lisier), la qualité de l'air (émission, par ex. ammoniac), la qualité des sols, l maintien des paysages d'une valeur écologique ?	264
16.1. Préalables	264
16.1.1. Compréhension de la question	264
16.1.2. Critères de jugement	264
16.1.3. Indicateurs	264
16.1.4. Approche méthodologique	264
16.1.5. Limites	265
16.2. Analyse	265
16.2.1. Le problème de fond	265
16.2.2. Aspects techniques pour l'évaluation	265
16.2.3. La politique de gestion des déjections animales dans les régions à haut impact environnemental	266
16.3. Jugement	268
16.4. Limites	268
ABREVIATIONS UTILISEES	269
LISTE DES ABREVIATIONS UTILISEES	265

RESUME ET CONTEXTE DE L'EVALUATION

A. RESUME

Le lait en Europe contribue pour près de 20% à la production agricole, génère 1,5 million d'emplois agricoles et industriels et assure près de 15% de la consommation alimentaire. L'Union Européenne produit près de 25% du lait dans le monde. Elle consacre 6% des dépenses du FEOGA-Garantie au lait et aux produits laitiers.

Le dispositif communautaire, dont les premiers règlements remontent à 1968, doit une nouvelle fois être revu, voire révisé.

Le rapport d'évaluation de l'OCM "Lait et produits laitiers" et du Règlement "Quotas" a été préparé entre mars 2001 et février 2002. Il s'intéresse à l'ensemble communautaire et détaille, pour certains points, la situation du secteur dans 7 Etats membres (Allemagne, Espagne, France, Irlande, Italie, Pays-Bas, Royaume-Uni).

L'évaluation aborde 4 thèmes :

- l'équilibre du marché,
- le revenu des producteurs,
- l'adaptation des structures productives, l'espace rural et l'emploi,
- l'environnement.

Les principales conclusions du rapport sont résumées thème par thème dans les pages qui suivent.

A1. L'équilibre du marché

L'OCM Lait et surtout le Règlement Quotas ont permis de réduire les **excédents** en volume, tant pour la matière grasse que pour la matière protéique. Mais les volumes de produits aidés sont toujours considérables, représentant encore l'équivalent de 20% de la production totale de lait, soit environ 23 millions de tonnes.

Une double parité est à peu près vérifiée depuis 1996 :

- partage des volumes aidés, en équivalent lait, entre le marché extérieur et le marché intérieur,
- équilibre entre la matière grasse et la matière protéique de l'équivalent lait aidé.

Les excédents réels sont estimés à un équivalent de 18 millions de tonnes de lait, inférieur d'environ 5 millions de tonnes aux volumes aidés. Sont ainsi posées, d'une part, la question de l'efficacité d'un dispositif déjà ancien et complexe et, d'autre part, celle du niveau de "suréquilibre" de production voulu par l'UE.

Les diverses **mesures d'écoulement interne** ont eu une incidence sur la demande de beurre et de lait écrémé.

Dans le secteur du beurre, la demande supplémentaire réelle de matière grasse butyrique due aux aides est estimée entre 50 et 55 % sur un montant d'équivalent beurre aidé moyen de 500 000 tonnes. Les aides à la transformation alimentaire, qui sont devenues la principale mesure, ont créé pour leur part une demande réelle évaluée à 250 000 tonnes d'équivalent beurre. Soit un effet d'aubaine de cette seule mesure pour un équivalent d'aide de 200 000 tonnes, partagé par toute la filière, de l'ensemble de la production et de l'industrie des pays excédentaires, qui y trouvent un équilibrage pour la valeur globale du lait, jusqu'à une partie des utilisateurs et consommateurs pour leur part de marché et leur plaisir.

Il semble qu'une mesure visant directement tous les utilisateurs, acheteurs sur le marché de gros, dans une démarche contractuelle, serait plus efficace.

Dans le cas du lait écrémé, les mesures d'aide ont suscité des demandes presque égales aux montants aidés dans les périodes exceptionnelles; actuellement la demande réelle créée peut être

estimée entre 50 et 60% du total aidé, élevée pour la caséine, faible pour l'aliment veau. Là encore les aubaines sont partagées par toute la filière.

Un meilleur ciblage de l'aide devrait passer par une identification et une valorisation finales "du veau au lait".

Malgré cette médiocre efficacité d'ensemble et grâce aux impacts favorables sur le système laitier et l'élevage, on peut considérer que les montants des aides intérieures ont permis l'écoulement des produits concernés à un coût acceptable, sinon raisonnable.

Pour le lait écrémé, le coût de l'aide intérieure a été et reste très élevé, mais il porte sur des quantités qui ont fortement diminué, et ne pourrait être remplacé partiellement que par des exportations entraînant des désordres du marché mondial, coûteux en restitutions, et dépassant largement le plafond OMC. Parmi les aides à ce produit, le coût de l'aide pour les aliments d'allaitement pour veau pourrait paraître déraisonnable si l'on ne prenait en compte les effets induits d'équilibre du marché de la viande, de revenus des éleveurs et de satisfaction des consommateurs européens.

Pour le beurre, le coût de l'écoulement intérieur est compétitif avec celui des restitutions. Il assure le maintien d'une exception européenne avec un haut niveau de consommation globale et des prix relativement stables. Le plafond fixé par l'OMC permettrait d'accroître les exportations mais les volumes à considérer (50 à 100 000 tonnes) auraient de gros effets dépressifs sur le marché mondial qui entraîneraient très probablement une augmentation des restitutions supérieure à la baisse de l'aide intérieure.

Les **modes de fixation ou d'adjudication** ont été raisonnablement neutres vis-à-vis des volumes écoulés et des niveaux d'aide. Il semble utile que la Commission garde l'usage d'outils différenciés (fixation et adjudication) et l'initiative d'instruments variés pour la gestion des adjudications sur un marché concentré et peu transparent. Cependant, l'environnement industriel, technique et économique a changé et le système d'adjudication du beurre paraît ajouter quelques coûts de gestion. Cela peut être un argument supplémentaire pour la révision de mesures d'écoulement d'efficacité discutable, mais non pour celle des modes de fixation eux-mêmes.

Les **restitutions à l'exportation** ont permis d'écouler chaque année environ 9 à 10% de la production communautaire de lait. Le dispositif des restitutions s'est révélé efficace et a généré une demande réelle estimée entre 88 et 95% du volume aidé.

Comparées aux mesures d'écoulement interne, les restitutions n'ont pas engendré de coûts exorbitants. Ceux-ci ont même pu être favorables en fonction de l'efficacité réelle des mesures.

Globalement, les **montants des restitutions** à l'exportation semblent avoir permis d'assurer à un coût raisonnable les débouchés pour les produits laitiers concernés. Toutefois, les dépenses en restitutions ont dépassé, surtout avant 1995, les besoins de strict ajustement des prix européens sur les prix mondiaux. Sur la période 1984-2000, un montant cumulé d'au moins 2,5 milliards d'Ecus/€ (soit en moyenne 147 millions par an) aurait pu, en théorie, être économisé. Le poids des restitutions continue d'être lourd pour le budget de l'UE (66% des dépenses laitières en 2000).

Le recours à une procédure d'adjudication aurait peut-être permis de faire des économies budgétaires en attribuant davantage les exportations aux opérateurs les plus compétitifs, mais aurait pu entraîner des effets pervers, liés à la concentration du secteur (voir le beurre intérieur).

L'OCM Lait n'a pas permis d'assurer de façon durable **la part de l'UE sur le marché mondial des produits laitiers**. Depuis 1985 l'UE perd 1 à 2% de part de marché mondial par an en équivalent lait. Elle n'est plus aujourd'hui le premier exportateur net de produits laitiers au niveau mondial. Avec une part de marché de 31% en 2000 (contre 59% en 1981), elle a cédé le leadership à l'Océanie, qui contrôle 45% du commerce mondial malgré une production de lait six fois inférieure à celle de l'UE. L'UE reste toutefois en position dominante sur ses marchés de proximité (Afrique, Proche et Moyen Orient).

Il apparaît que la stagnation ou la baisse des exportations, la montée des importations depuis 1995 et l'érosion des marchés intérieurs de beurre et de lait écrémé en poudre poseront des problèmes de niveau de production, si la tendance positive de consommation des fromages venait à s'effriter.

En revanche, les opérateurs européens, grâce à leur implantation industrielle sur des marchés conséquents et solvables, ont pu conserver des positions stratégiques clés sur l'échiquier mondial.

L'impact des **Accords du GATT** sur la position de l'UE dans le commerce mondial a été globalement limité. Ces accords ont certes eu pour effet indirect de réorienter partiellement la capacité industrielle de l'UE vers des produits davantage destinés au marché intérieur et donc de diminuer son potentiel exportable. Mais, dans le cas des fromages, les pertes de part de marché de l'Union depuis 1995 semblent beaucoup plus imputables à l'appel du marché intérieur, dont la croissance entre 1995 et 1999 (+ 450 000 tonnes) a été nettement supérieure à la perte de marché sur les pays tiers (- 133 000 tonnes), qu'au GATT.

L'OCM lait et le Règlement quotas ont permis de **maintenir les fluctuations de prix dans des marges acceptables**. Le lait fait partie, avec le blé tendre, des produits agricoles analysés enregistrant les fluctuations annuelles les moins fortes. Les variations des prix du lait en cours de campagne n'ont pas été non plus, globalement, d'une ampleur supérieure aux variations enregistrées pour les autres principaux produits agricoles. Enfin, le prix du lait n'a pas augmenté plus vite que le prix de vente sortie usine des produits transformés et n'a donc pas apporté de perturbation majeure dans le fonctionnement de l'industrie de transformation.

L'OCM a favorisé la spécialisation et le **développement de gammes de produits laitiers** par l'industrie de transformation, à la fois dans les produits aidés et non aidés. Elle a suscité aussi le développement de grosses entreprises, orientées vers les écoulements d'excédents, qui ont pu, ensuite ou parallèlement, se diversifier. L'industrie laitière européenne est devenue aussi une industrie de spécialités techniques et de produits intermédiaires qui ont élargi son assise chez les utilisateurs et les consommateurs.

A2. Le revenu des producteurs

L'OCM Lait et le Règlement Quotas ont contribué à obtenir un **revenu équitable et stable pour les producteurs de lait** par rapport aux autres producteurs agricoles de leurs pays.

Malgré des coûts de production et des prix du lait variés d'une région à l'autre, malgré des organisations et valorisations de filières très diverses, malgré les complications apportées, notamment par l'application subsidiarisée, nationale, hétérogène, des quotas, et malgré des situations d'exception (Italie, Royaume-Uni), ils ont en effet constitué des facteurs durables de stabilité et de rapprochement des revenus des producteurs laitiers des différents Etats membres.

Mais, quelque peu paradoxalement, cette position des producteurs de lait doit être reliée à une disparition beaucoup plus rapide des exploitations laitières que des autres exploitations agricoles, peut-être un peu freinée dans les débuts de l'OCM, parfois accélérée par les quotas et aides à la cessation laitière.

En fait, le dispositif laitier a accompagné des facteurs plus fondamentaux, démographiques, financiers, techniques. Mais son importance relative s'accroît pour le revenu des exploitants restants.

L'application des différents instruments de l'OCM Lait et du Règlement Quotas **a accompagné de façon significative l'évolution de la répartition des revenus** en faveur des plus gros ateliers et dans des régions déjà spécialisées ou en voie de spécialisation.

L'OCM a influé significativement sur le niveau et la répartition du revenu, par la croissance de la production, la spécialisation des exploitations, la baisse des coûts unitaires et le soutien des prix.

Le Règlement Quotas a globalement figé les répartitions régionales, ralenti le processus de croissance et stoppé parfois celui de spécialisation. Mais il a permis une poursuite de la concentration technique et des effets d'échelle. Et, avec l'OCM, il a contribué à maintenir les conditions nécessaires à des revenus équitables dans des exploitations peu compétitives mais intéressantes la vie rurale et le goût du consommateur, et, à ce titre, aidées en complément.

Les coûts liés à la gestion des quotas et, éventuellement, au risque spéculatif sur leur capitalisation, sont très divers et variables dans le temps, selon les systèmes nationaux d'application et les situations des types et lieux d'exploitation. Dans le cas général, ils doivent être plus que compensés par des marges d'exploitation plus élevées, mais ils créent une rigidité et des déplacements dans la composition du capital fixe. L'impact final sur le revenu n'est pas analysable faute de suivi des effets différés, des modes de (dé)fiscalisation et des évolutions de ceux-ci et ceux-là. Certains observateurs soulignent les phénomènes de transferts financiers, plus ou moins liés au foncier, hors du secteur des exploitants laitiers en cas de cession de quota.

A3. L'adaptation des structures productives, espace rural, emploi

L'OCM Lait et le Règlement Quotas ont eu des effets significatifs mais ambivalents sur **l'évolution de la structure productive des exploitations laitières**.

L'OCM a pu d'abord freiner la réduction du nombre d'exploitations laitières, ralentir l'ajustement des structures par classes de taille et favoriser, par le niveau de soutien accordé, le maintien de structures productives peu efficaces. En même temps elle a encouragé la croissance de la production dans les régions aujourd'hui les plus compétitives.

Le Règlement Quotas a contribué pour sa part à la réorientation, pour partie vers la viande, et à la déspecialisation relative des exploitations, à la réduction du cheptel, au ralentissement de la diminution du nombre des exploitations dans les zones difficiles. Il a contribué aussi au maintien des coûts de production à des niveaux élevés (notamment en contrariant l'augmentation de la taille des exploitations et en facilitant leur survie dans les zones difficiles). Enfin, il a eu pour effet d'augmenter le capital fixe des exploitations du montant de la valeur marchande ou implicite des quotas et de freiner les investissements autres.

L'OCM Lait et le Règlement Quotas ont en revanche peu influé sur l'évolution de l'emploi, sauf dans les zones à handicap, où ils ont contribué au maintien de l'activité.

Concernant **l'évolution des entreprises de transformation**, les effets de l'OCM Lait sont différents suivant le type de pays considéré. Dans les pays à faible auto-provisionnement (l'Italie et l'Espagne surtout), il n'a pas été économiquement intéressant pour les entreprises de se lancer dans la fabrication des produits aidés par l'OCM. Dans les autres pays (où, de plus, les prix de la matière première étaient plus bas), l'OCM a eu un effet nettement plus significatif, poussant à la création d'unités, notamment coopératives, spécialisées dans la production de beurre et de lait écrémé en poudre, et favorisant les entreprises de grande taille les plus compétitives. L'OCM a donc accéléré le processus de concentration du secteur, dont elle a renforcé la capacité de défense face aux pays tiers. Mais elle a aussi retardé les processus d'adaptation à l'évolution de la demande.

Les effets du Règlement Quotas ont été moins importants, mais semblables pour tous les pays. En limitant les possibilités d'expansion interne, les quotas ont poussé les entreprises à se développer par voie externe, y compris au niveau européen et international, et ont donc entraîné une plus grande concentration financière. Le Règlement Quotas a aussi contraint les entreprises à rechercher une plus grande valeur ajoutée et à développer des stratégies d'innovation.

Concernant la **répartition régionale** des exploitations laitières, les effets de l'OCM Lait sont difficiles à apprécier, dans la mesure où les conditions de départ étaient très différentes. On peut dire néanmoins que l'OCM a contribué à augmenter la concentration de la production vers le Nord de l'Union Européenne. Le règlement Quotas, pour sa part, a ralenti le processus d'abandon des exploitations laitières et a donné lieu à une redistribution de références aux pays du Sud.

Le maintien de l'activité laitière a permis le maintien d'un tissu économique, notamment dans les zones défavorisées, et y a facilité le développement d'activités agro-touristiques. Elle a donc contribué au maintien de l'espace rural.

A4. L'environnement

L'OCM Lait a eu, jusqu'à l'application des quotas, un effet d'intensification généralisé sur le **chargement de bétail** dans les différentes régions de l'Union. Le Règlement Quotas a ensuite contribué à la diminution de sa densité, de façon particulièrement nette dans les régions même où l'OCM avait eu les effets d'intensification les plus forts. Malgré une augmentation, dans presque toutes les régions, du nombre de vaches par élevage, les méthodes de production ont eu une orientation moins intensive, les exploitations de plus grandes dimensions disposant d'une surface proportionnellement plus grande.

Concernant les effets de l'OCM et du Règlement Quotas sur **l'utilisation des ressources naturelles** qui ne faisaient pas partie des objectifs du dispositif laitier communautaire, l'évaluateur a focalisé son analyse sur le pays qui enregistre le chargement de bétail par hectare le plus élevé, à savoir les Pays-Bas. Mais leurs seuls effets sur l'utilisation des ressources naturelles découlent directement des effets sur le chargement de bétail; ils ont donc été négatifs avec l'OCM, positifs

avec le Règlement Quotas. Le problème des ressources naturelles ne peut de toutes façons être envisagé qu'au niveau de l'ensemble des activités agricoles d'une région. C'est en effet dans les zones où cohabitent plusieurs types d'élevages (porcins, avicoles, bovins) que les phénomènes les plus importants de pollution des sols, des eaux et de l'air apparaissent, culminant dans les phases d'expansion du cycle économique des porcs.

A5. Recommandations

L'analyse montre que l'OCM Lait et le Règlement Quotas ont globalement atteint leurs objectifs :

- Un certain équilibre entre production et marché a été atteint, avec un excédent encore important mais maîtrisé, à relativiser en fonction des objectifs extérieurs de l'UE.
- Un revenu stable et équitable a été obtenu pour les producteurs, au prix d'une réduction de leur nombre plus rapide qu'ailleurs.
- Le coût des mesures a fortement baissé, malgré des volumes aidés supérieurs aux excédents.
- Le coût unitaire de l'aide totale a baissé par rapport au volume et à la valeur de la production laitière et par rapport à la part du lait dans la production agricole. Mais il a augmenté par producteur, vu la réduction signalée ci-dessus, d'environ 2 600 écu en 1980 à 3 600 € en 2000.

Il n'y a donc pas lieu de proposer une refonte générale du système.

Cependant un certain nombre de recommandations peuvent être faites :

- Mettre en place un outil de mesure des excédents et de simulation des conséquences pour objectiver les décisions politiques sur les niveaux de quotas et/ou d'aide.
- Améliorer la connaissance de certains marchés (caséine, beurre pâtissier, filière veau), afin de mieux cibler et éventuellement diversifier les formes d'aide pour améliorer l'efficacité des mesures.
- Optimiser les systèmes de fixation des aides grâce aux outils ci-dessus et ci-dessous.
- Améliorer l'appareil statistique, notamment la collecte des données de prix et annexes mondiaux et européens, avec définition univoque du niveau de la filière où les prix sont enregistrés (départ usine, commerce de gros, ...) et indication claire des coûts inclus (assurance, fret, ...), afin de permettre une gestion plus fine des restitutions.
- Améliorer la veille sur les marchés de produits laitiers des pays tiers afin de déceler les couples marché/produit pouvant supporter une baisse, voire une suppression, de la restitution et/ou alternatives.
- Moderniser et unifier le système de définition des produits selon les réalités techniques et commerciales (composition en constituants), y compris pour les co-produits (sérums).
- Mettre en place un outil d'analyse et de suivi de l'impact final réel sur les revenus des coûts liés aux quotas au travers des diverses applications nationales et régionales du Règlement.
- Ne pas rompre les effets ruraux et environnementaux de la gestion nationale et territoriale des quotas sans mettre en place des outils alternatifs pour la sauvegarde des zones fragiles.

B. CONTEXTE

Il paraît utile de rappeler quelques grands traits de l'économie laitière et de son histoire passée et actuelle.

B1. L'économie laitière de l'Union Européenne

B11. La production

- L'entreprise bovine laitière est la plus importante, économiquement, dans le secteur agricole de l'Union Européenne et dans celui de la majorité des Etats membres. Elle fournit la principale filière alimentaire industrielle spécialisée : la laiterie-fromagerie. Elle livre aussi, directement ou non, la majorité des volumes de viande rouge (veaux, engraissement, vaches de réforme). Elle est souvent la base d'autres élevages, notamment en bovins allaitants et/ou en hors sol (porcs-volailles). Elle est parfois la seule à occuper les sols, en particulier en zones humides, littorales ou montagneuses.

Si l'on ajoute les exploitations caprines et ovines, plus accessoires, le lait contribue à lui seul pour plus de 18% à la valeur de la production agricole européenne, de manière constante depuis plus de 10 ans.

- Cette entreprise laitière est constituée aujourd'hui par environ 760 000 exploitations (de 12 000 au Danemark à 150 000 en Allemagne) regroupant 21 millions de vaches (de 0,2 en Grèce à 5,1 en Allemagne) soit, en moyenne, près de 28 vaches par troupeau (de 7 au Portugal à 68 au Royaume-Uni), dont chacune produit en moyenne près de 5 800 kg de lait/an (de 4 200 en Irlande à 7 200 en Suède).

Elle emploie 1,2 million d'actifs, en grande majorité familiaux, soit environ 1/6^{ème} du total agricole et 0,75% du total des emplois civils. Elle est plus exigeante en capitaux (cheptel, bâtiments, matériel) et main-d'œuvre permanente que dans la moyenne agricole.

Elle connaît une rationalisation technique et économique, continue, de très longue date. Le nombre d'exploitations a été divisé par 3 en 20 ans, par 2 en 10 ans. Le rendement moyen par vache augmente régulièrement. Cependant, le mouvement de spécialisation entre pays et régions a été profondément modifié par l'instauration du régime des quotas.

- Le lait à la production a changé. Plus sain et plus riche, sa teneur moyenne en matière grasse atteint 4,1%. Seuls les pays méditerranéens et l'Irlande restent en-dessous de 3,8% (moyenne d'il y a 20 ans), alors qu'en 1983, seuls le Danemark et les Pays-Bas dépassaient 4,1%.

Sa teneur en matière protéique atteint une moyenne de 3,3% contre moins de 3,2% en 1984, mais surtout est plus homogène (de 3,1% en Espagne à 3,46% aux Pays-Bas).

- La livraison de lait de vache aux laiteries est de près de 115 millions de tonnes depuis 1995, pour une production de plus de 121 mio tonnes (taux de collecte de 94%). Alors que les 15 pays livraient 124 mio tonnes pour 138 mio tonnes de production (taux de 90%) en 1983. L'Allemagne, la France et le Royaume-Uni fournissent 57% du total, 75% avec les Pays-Bas et l'Italie.

Ces réductions de 9 mio tonnes de collecte et de 16 mio tonnes de production sont l'effet de la réforme essentielle liée au Règlement Quotas (quantités de références actuellement fixées à près de 116 mio tonnes, limitées en matière grasse).

Il subsiste aussi 1,5 mio tonnes de livraisons directes (- 66% depuis 1984).

B12. La transformation

- Les ventes de lait au niveau des élevages sont de l'ordre de 36 milliards d'euros.
- La structure de collecte et transformation du lait reste extrêmement hétérogène avec plus de 6 000 unités dont près d'un tiers en Italie, un autre tiers dans les autres pays méditerranéens et 80% avec la France (fromageries artisanales), ce qui souligne le rôle

des intermédiaires de négoce et d'affinage. Les chiffres d'autres pays sous-estiment la concentration économique réelle des groupes (Scandinavie, Pays-Bas, etc.).

L'emploi en aval de la production peut être estimé à 300 000 personnes soit 1,5 million pour la filière, non compris les activités de logistique et distribution, très importantes en crèmerie.

L'histoire de la structuration du secteur industriel est révélatrice des orientations de productions et de marchés, notamment quant à la localisation et au développement des produits nécessitant des aides à l'exportation et à l'écoulement intérieur.

- Les utilisations du lait se répartissent de la façon suivante :
 - Un peu plus de 25% pour les laits liquides (30 mio tonnes), en stagnation.
 - 5% pour les laits fermentés (6 mio tonnes), en croissance continue.
 - 40% pour les fromages (6,1 mio tonnes), en croissance ralentie.
 - 20% pour les poudres (2,1 mio tonnes en majorité écrémées).
 - 4% pour les caséines (0,14 mio tonnes).
 - Le reste pour les laits concentrés (1,2 mio tonnes), en lente régression, les desserts laitiers, en progression au rayon frais, et quelques spécialités (concentrés de protéines de lait).

La crème de consommation (1,8 mio tonnes, en progrès) et le beurre de laiterie (1,75 mio tonnes, en stagnation, équivalent de 33% de la MG de la collecte) tirent leur matière grasse de l'écoulement ou de la standardisation des autres produits. Les poudres de lactosérums (1,15 mio tonnes, en progrès) et leurs dérivés (protéines et lactose) sont des coproduits de la fromagerie, principalement, et de la caséinerie.

- La valeur des fabrications au lait de vache peut être estimée à environ 75 milliards d'euros (hors taxes). Elle est assez stable.

Les exportations (aidées ou non) sont supérieures à 4 milliards d'euros, les importations (dont le contingent de beurre Néo-Zélandais) inférieures à 1 milliard d'euros, le solde positif dépasse 3,5 milliards d'euros.

B13. Les mesures de soutien

- Ces valeurs sont à rapprocher du montant des dépenses du FEOGA-Garantie pour le lait et les produits laitiers soit, en valeur nette :
 - 4 milliards d'euros en 1995 (11,6% du total).
 - 3,1 milliards d'euros en 1997 (7,6% du total).
 - 2,6 milliards d'euros en 1999 (6,4% du total)

C'est-à-dire encore de l'ordre de 7,5% de la valeur de la production à la ferme (comparable au revenu net disponible du lait) et de 3,5% du chiffre d'affaires de l'industrie (deux fois le bénéfice net de celle-ci).

- Ces dépenses concernent principalement :
 - Le beurre (1,75 mio tonnes de production) :
 - . Pour l'intervention/stockage (190 000 tonnes en moyenne 1997 - 1999).
 - . Les écoulements intérieurs (500 000 tonnes soit 28% de la production), équivalents à 11 mio tonnes de lait entier.
 - . L'aide à l'exportation (\pm 200 000 tonnes soit \pm 11%).
 - . Total écoulé avec aide, de l'ordre de 40% de la production, équivalent de 15 mio tonnes de lait.
 - Le lait écrémé :
 - . Pour l'intervention (80 000 tonnes de LEP en moyenne 1997-1999).
 - . L'écoulement en poudre (490 000 tonnes en alimentation animale soit 42% de la production).
 - . L'écoulement en liquide, dont caséinerie, (équivalent à 475 000 tonnes de poudre).

- . Pour un sous-total intérieur équivalent à 10,6 mio tonnes de lait écrémé (= 11 mio tonnes de lait entier)
- . L'aide à l'exportation ($\pm 250\ 000$ tonnes soit $\pm 21\%$ de la production).

- Les autres laits industriels plus ou moins gras :
 - . Aide à l'exportation de poudres $\leq 600\ 000$ tonnes ($\leq 64\%$ de la production).
 - . Aide à l'exportation de laits concentrés $\pm 350\ 000$ tonnes ($\leq 26\%$ de la production).
- Les fromages :
 - . Aide à l'exportation $\pm 400\ 000$ tonnes ($\pm 6\%$ de la production mais plus en fromages fondus).
- Les divers produits pour les écoliers :
 - . Pour un équivalent de $400\ 000$ tonnes de lait entier.
- Soit un total de l'ordre de 20% de la collecte de lait entier (niveau de la référence de la France) bénéficiant d'une aide de l'ordre de 35% du prix du lait à la production en 1999 (54% en 1995) et se partageant assez également entre écoulements intérieurs (11,5 mio tonnes, stables de 1995 à 2000) et exportations (plus variables).

Ce volume d'équivalent lait aidé est environ égal à la collecte de l'Australie et de la Nouvelle Zélande.

B14. L'environnement international

- L'Europe dans le monde (1999) en pourcentages :

Production	Monde	UE	Europe autres	Océanie	Amérique du Nord	Amérique du Sud	Asie	Afrique
Nombre de vaches (millions)	223	9,6%	14,0%	2,5%	9,1%	13,3%	34,3%	17,1%
Lait (millions de t)	489	24,9%	20,4%	4,4%	19,4%	9,5%	17,3%	4,1%
Beurre (1000 t)	7 021	24,6%	11,7%	7,4%	10,7%	2,6%	40,1%	2,9%
Dont export + stocks	-	10,3%	-	$\leq 100\%$	6,8%	11,3%	-	-
Fromages (1000 t)	15 947	42,5%	10,9%	3,3%	28,1%	4,4%	6,4%	4,4%
Dont export + stocks	-	8,0%	-	84%	9,1%	12,7%	-	-
LEP (1000 t)	3 532	33,0%	20,6%	14,8%	21,6%	2,2%	7,0%	pm
Dont export + stocks	-	53,7%	-	$\leq 100\%$	43,9%	38,8%	-	-
Poudres grasses (1000 t)	2 571	37,1%	$\pm 7\%$	19,9%	$> 2\%$	$> 20\%$	ND	ND
Laits concentrés (1000 t)	3 883	32,5%	ND	$> 3\%$	$> 25,3\%$	ND	ND	ND
Caséines (1000 t)	ND	$> 30\%$	ND	$> 22\%$	-	ND	ND	-

Source : FAO/USDA/UE

L'Union Européenne présente à la fois un poids important et un profil particulier dans l'économie laitière mondiale, sachant que celle-ci est dominée par les pays développés ($\pm 60\%$).

- Le premier rang en production (qui devrait être conforté avec l'élargissement prévu), grâce à des rendements élevés, et en volume de collecte.
- Une situation exceptionnelle en fabrications de fromages.
- Une part en général plus que proportionnelle et le premier rang pour les produits industriels : laits concentrés et en poudre et autres fractions du lait et du lactosérum.
- Mais une part simplement proportionnelle et le second rang derrière l'Asie pour le beurre.
- Le plus important marché intérieur, solvable, pour les fromages et les produits frais.
- Peu d'importations et un solde extérieur positif.

- Des taux et des volumes d'exportations élevés pour les produits en poudres et concentrés, accessoirement pour le beurre et les fromages, le tout pour près de 10% de la production de lait mais guère plus de 5% en valeur des fabrications.
- Une situation asymétrique, remarquable de complémentarité/compétition dans l'approvisionnement des marchés internationaux avec la Nouvelle-Zélande et l'Australie qui, à l'inverse, dépendent globalement à 90% de l'exportation, et sont maintenant leaders pour le beurre et proches pour les poudres.
- Situation sous surveillance de l'OMC et dont la régulation importe à tous les autres pays tiers (Chine comme USA).

B15. L'ancrage territorial

La réalité profonde et diverse de l'économie laitière européenne ne peut pas se lire seulement de manière horizontale, comme il est proposé ci-dessus, en passant d'un niveau d'analyse à l'autre, production, transformation, marchés... pour en représenter des structures et tendances moyennes, agrémentées de variantes nationales ou régionales, commentées selon des normes abstraites de modernité, d'échelle, etc.

Cette réalité partagée doit aussi se lire verticalement, comme la coexistence mouvante, complémentaire et concurrentielle de "filiales/bassins". Celles-ci sont des entités complexes, mais cohérentes et durables, d'activités liées à des territoires d'élevage laitier. Elles diffèrent par leurs facteurs de compétitivité, leurs fonctions de productions, leur organisation sociale et technique, mais aussi leurs externalités, notamment leurs impacts territoriaux sur l'espace rural et l'environnement.

La grande variété de ces entités, des acteurs, productions, coûts, prix, produits, valeurs ajoutées, marchés, ne constitue pas des écarts à une norme attendue mais le ferment de la dynamique d'ensemble et des ajustements entre les parties.

Elle témoigne d'identités géographiques et humaines dont la valeur, les ressources et les résultats, même du seul point de vue économique, ne se résument pas aux seuls critères des comptes d'exploitations et de l'analyse sectorielle.

Une preuve de cette réalité est dans la nature et la variété des effets de l'OCM Lait et des Quotas qui ont marqué ces filières-bassins dans la durée.

B2. Contexte historique de la politique laitière

B21. Continuité et adaptation des objectifs généraux

- L'origine de l'Organisation Commune de Marché (OCM) est dans le Règlement n°804/68 qui vise nommément :
 - Le lait (de vache) et la crème de lait frais, livrés ou en vente directe.
 - Les laits de conserve secs et concentrés et/ou sucrés.
 - Le beurre et les autres matières grasses laitières (MGL).
 - Les fromages (de fait de tous laits et mélanges) et caillebottes (caséines).
 - Les lactosérums, lactose et sirops de lactose.
 - Les aliments pour animaux composés à partir du lait.
- Presque 30 ans plus tard, l'Agenda 2000 rappellera les objectifs de base de la PAC : la garantie d'un niveau de vie équitable pour la population agricole et le progrès de la compétitivité, quitte à y intégrer des objectifs nouveaux concernant l'environnement et la diversification des activités et sources de revenus.
- Etant donné les caractéristiques de production quotidienne et de périssabilité du lait, l'objectif de revenu va passer par le soutien institutionnel du prix du lait et du marché des produits clés :

- Prix indicatif, annuel, fixé par le Conseil sur la base d'un lait standard à 3,7% de MG, correspondant au prix souhaité pour les producteurs.
- Prix d'intervention, principalement pour le beurre et le lait écrémé en poudre (LEP) fixés à un niveau équivalent, proche de celui du prix indicatif (par exemple 92%) en tenant compte des coefficients de transformation du lait et de coûts standards de fabrication.
- Prix de seuil, visant aussi à rapprocher la valeur des produits importés de l'équivalent du Prix indicatif, supprimé en 1995 (accord GATT).

Le dispositif a été efficace. Par exemple, de 1980 à 1996, le prix moyen au producteur est resté proche de 92% du prix indicatif, inférieur à 90% entre 1984 (point minimum) et 1987, et supérieur à 95% en 1989 (point maximum).

(Source DG Agriculture 1997, document de travail PAC 2000).

- Ce régime d'intervention s'est affiné et complexifié entre achat/stockage public et aide au stockage privé, limites de quantité, agrément des fabricants, critères de qualité, saisonnalité, durée des contrats, etc. Il est complété par un ensemble de mesures d'aide aux écoulements intérieurs (beurre, lait écrémé, et divers pour les écoles, à prix réduits), éventuellement par des opérations d'aide alimentaire, et par des restitutions aux exportations visant à combler les différences entre les prix intérieurs et ceux du marché mondial. Outre de nombreux accords bilatéraux réduisant l'effet de protection, l'Union Européenne s'est engagée au GATT, en 1995, à s'ouvrir plus aux importations et à aider moins ses exportations.
- Ainsi, la politique suivie a assuré un soutien des prix à la production et la fluidité des marchés. Elle a aussi entretenu un mouvement de croissance de la production laitière et de création d'excédents.

B22. Emergence de la maîtrise quantitative

- En 1976, la collecte laitière de la CEE a déjà augmenté de 10% par rapport à la moyenne de 1969-1973, de 25% aux Pays-Bas, 27% en Irlande, 9% en Allemagne et en France (mais 80% en Bretagne) et 1% en Italie.

La production de beurre s'est accrue de 11% au total, 46% aux Pays-Bas, 29% en Irlande et a diminué de 8% en Italie. Celle de LEP (et babeurre) est montée de 31%, mais de 183% en Irlande, 84% aux Pays-Bas. Celle de fromages de 21% en Europe, 40% en Irlande, 31% au Royaume-Uni, 27% aux Pays-Bas.

- Entre 1974 et 1976 les stocks publics de beurre et de LEP triplent.
- En 1977 est mis en place le "prélèvement de coresponsabilité", qui a pour but de contribuer au financement des excédents (mesures spéciales d'écoulement, recherche-développement, études de marchés, lait aux écoles, etc.) et d'appeler les producteurs à maîtriser leur développement. Il ne sera supprimé qu'en 1993. Il avait eu la préférence de nombreuses organisations de producteurs jusqu'en 1984.
- En 1982 est ajouté le "régime des seuils de garantie". Le seuil est fixé par le Conseil en même temps que le Prix indicatif. S'il est dépassé par les volumes de livraisons, des mesures de compensation des coûts supplémentaires peuvent être prises. Ce fut le cas dès la première année en 1982, entraînant la décision de limiter l'augmentation de prix pour la campagne 1983-1984. L'objectif de 1982 et 1983 avait été de limiter la croissance de la collecte à 0,5%/an ... !
- En fait, les perspectives de marché, le potentiel de gains de productivité et l'assurance sur les prix de l'OCM ont enclenché une dynamique irrésistible de croissance.

De 1973 à 1983, la livraison moyenne par exploitant double ($\pm 7\%/an$) :

- Le nombre d'exploitations laitières diminue de 4%/an ($\pm 1\%$ selon les pays) soit près de trois fois plus vite que dans les autres branches agricoles.
- Les rendements laitiers progressent régulièrement.
- Les taux de collecte sur production s'élèvent.
- Les économies d'échelle et la technicité s'améliorent.

- Le soutien des prix permet l'investissement des exploitants et des outils de collecte et traitement du lait.
- La croissance en volume soutient le revenu des exploitants.

La collecte de la CEE s'accroît de près de 2,5% par an. L'équilibre du marché est condamné.

- En 1984, le Conseil écarte la solution d'une action générale et drastique sur les prix (Prix indicatif, intervention, écoulements, coresponsabilité) et leurs conséquences sur les revenus et les structures.

Il met en œuvre le "prélèvement supplémentaire" (dit super-prélèvement, car s'ajoutant à celui de coresponsabilité), basé sur des quantités de référence (dites "quotas") pour chaque exploitation dans le cadre de quantités de références nationales :

- Référence : livraison de 1981 + 1% (sauf Italie et Irlande : 1983, plus favorable), de fait l'application pour 1984/1985 fut 1981 + 2%. Les références seront ensuite fixées en matière grasse.
- Prélèvement de coresponsabilité porté de 1 à 3%.
- Gel du Prix indicatif.
- Baisse du prix d'intervention sur le beurre, hausse sur le LEP.
- Super-prélèvement de 75% du prix indicatif dans les pays choisissant le quota par producteur individuel (A) et pour les ventes directes, et 100% pour ceux avec quota par laiterie individuelle (B). L'ensemble sera porté à 115% du Prix indicatif à partir de 1992.

- L'objectif du régime est de freiner la production et de limiter le soutien des prix dans l'encadrement budgétaire, tout en permettant les ajustements structurels utiles de la production.

Cependant, la production reste trop excédentaire. La Commission puis la Cour des Comptes proposeront à plusieurs reprises des réductions des niveaux de références.

Par décisions successives du Conseil en 1986, portant sur la réduction des quantités garanties totales puis sur des suspensions temporaires de quotas, le quota total fut diminué de 108,2 mio tonnes en 1986-1987 à 101,2 mio tonnes en 1990-1991 (dont 3,8 puis 3,4 mio tonnes pour les ventes directes).

Dans le même temps, la cessation volontaire de production fut encouragée par des primes (6 écus par 100 kg pour 7 ans), éventuellement complétées par des mesures nationales, et des compensations dégressives pour pertes de revenus liées aux suspensions de quota furent accordées.

En sens contraire, des augmentations de références devaient être acceptées pour l'Espagne, la Grèce et l'Italie, de fait pour accorder les textes avec les réalités.

Malgré le constat répété d'excédent structurel et d'équilibre précaire, dépendant de mesures importantes d'écoulement, le statu quo a été maintenu.

L'élargissement à 15 a porté le quota total à 117,5 mio tonnes dont 115,6 mio tonnes pour livraisons aux laiteries et encore 1,9 mio tonnes en ventes directes (relativement importantes en Autriche et Belgique).

- Des changements importants sont intervenus en 1992 au niveau constitutionnel. Dans l'esprit du "principe de subsidiarité", la compétence des Etats a été élargie et renforcée pour tout ce qui concerne la gestion des quotas :
 - Règles de transfert.
 - Utilisation de la réserve nationale.
 - Compensation des sur et sous-réalisations.
 - Programmes d'ajustement et de restructuration.
- Avec les quotas, le mouvement global de concentration des exploitations s'est ralenti tout en restant très supérieur à celui de l'ensemble agricole et en devenant plus contrasté, élevé en pays de petites structures (Italie, Grèce) et réduit au Royaume-Uni.

La croissance de la livraison moyenne par exploitation s'est ainsi poursuivie.

En revanche, les quotas et la subsidiarisation de leur gestion ont stoppé ou modifié les évolutions régionales et la répartition de la concentration selon les pays et les types d'exploitations.

B3. Contexte de l'évaluation

B31. Un moment général de révision

- Révision à mi-parcours de l'OCM Lait et, plus généralement, de la PAC.
- Examen des effets concrets des engagements GATT/OMC de 1995 et perspectives du nouveau "round".
- Négociations agricoles pour l'élargissement aux PECO.
- Impact des règles et évolutions des opinions sur les questions de sécurité sanitaire et environnementales.
- Mouvements d'équilibrages politiques et financiers en faveur du "deuxième pilier" (développement rural) et de "l'aide aux personnes" (plutôt que par les prix et marchés).

B32. Une thématique large d'évaluation

Le rapport qui suit est divisé selon quatre thèmes : équilibre des marchés, revenu des producteurs, adaptation des structures productives, espace rural/emploi/environnement, qui sont vastes, différents et interdépendants.

Le travail d'évaluation et sa lecture, entre des analyses sur la longue durée, une thématique élargie et un contexte mobile, ne sont pas sans poser quelques questions de méthode, brièvement évoquées en annexe.

1. QUESTION (1.1) : L'OCM LAIT ET LE REGLEMENT QUOTAS ONT-ILS PERMIS DE LIMITER DE FAÇON DURABLE LES EXCEDENTS DE PRODUITS LAITIERS ?

1.1. Préalables

1.1.1. Compréhension de la question

Les produits laitiers visés sont tous les dérivés du lait de vache, désignés par le Règlement 804/68 et assimilés, tels que fromages de brebis et chèvre, plus particulièrement les moins périssables et donc stockables (beurre, poudres, conserves, pâtes dures) et, pour comparaison, leurs volumes en équivalent-lait.

Les excédents sont les quantités de produits laitiers et leurs équivalents-lait qui n'ont pas pu trouver preneur sur les marchés à un niveau de prix permettant une rémunération suffisante des laits à la production après coûts de transformation. En première approche, il est ainsi fait référence au mécanisme institutionnel de fixation des prix indicatifs et d'intervention par le Conseil. La notion d'excédent résulte directement de l'application du dispositif OCM "lait et produits laitiers" de soutien des prix.

Pour approximation, on peut considérer par excès, comme excédents de produits laitiers, les volumes de productions qui ont fait l'objet d'un soutien financier pour assurer l'écoulement interne ou l'exportation (après ou sans mesures d'intervention ou de stockage, en évitant les doubles comptes). Il faut souligner que cette approximation par excès des excédents peut être abusive si l'application de certaines mesures de soutien s'avère plus ou moins inefficace (effets d'aubaine, substitution, déplacement). Dans ce cas, les excédents réels seront inférieurs aux volumes aidés.

"Limiter de façon durable"

Il s'agit bien de *limiter* et non de supprimer les excédents, donc de ne pas dépasser des quantités prévues ou d'approcher un objectif fixé, afin, par exemple, d'éviter des déficits saisonniers ou conjoncturels et tensions sur les prix, et d'assurer la réactivité de l'offre, y compris sur les marchés extérieurs.

Durable implique la constance dans le temps d'un niveau acquis d'excédent et la probabilité de persistance dans l'avenir.

La question peut donc s'interpréter à trois niveaux :

- Y-a-t-il eu réduction et/ou stabilisation des excédents laitiers ?
- Le dispositif OCM/Quotas a-t-il pu s'adapter pour assurer la limitation durable ?
A ce stade, il est nécessaire de prendre en compte les décisions récentes concernant l'OCM et le Règlement Quotas, et tenter d'apprécier l'efficacité relative de chacun des instruments : OCM, d'une part, et Règlement Quotas, d'autre part.
- Dans quelle mesure "l'OCM et les Quotas" ont-ils permis que se développe une structure productive capable de s'autoréguler et de limiter ses excédents, même si le cadre réglementaire était très allégé et moins contraignant ?

1.1.2. Méthodologie

- La première étape est d'analyser la composition et l'évolution de la structure productive et marchande, laitière selon les Etats membres, les productions et les marchés. Sachant que les équilibres et excédents de l'Union n'en sont que la résultante.
- La seconde mais indissociable est de présenter la répartition et l'évolution de la référence communautaire et des références nationales et d'en apprécier la dynamique d'effets sur la structure productive.
- La troisième est une synthèse des étapes précédentes et des réponses aux Questions 1.2 et 1.3 sur la mesure des écoulements intérieurs et des exportations, afin de définir les

niveaux et évolutions des excédents réels et d'apprécier le rôle du dispositif, particulièrement des Quotas.

1.1.3. Critères de jugement

- a) Les excédents de produits laitiers et, globalement, d'équivalent - lait ont été réduits et stabilisés par le dispositif OCM et Quotas.
- b) Le soutien à la matière grasse a permis de limiter les excédents.
- c) Le soutien à la matière protéique a permis de limiter les excédents.
- d) Les excédents de produits laitiers ont été limités de façon durable.
- e) Le système laitier est devenu capable de limiter ses excédents

1.1.4. Indicateurs

- Evolution des productions, marchés, écoulements internes et volumes avec restitutions.
- Evolutions des Quotas.
- Evolution et répartition des dépenses liées aux soutiens des marchés
- Evolution des stocks d'intervention
- Evolution des excédents de matières grasses
- Evolution des excédents de matières protéiques
- Evolution et composition des excédents en équivalent-lait.

1.1.5. Limites

Tous les dispositifs d'informations statistiques et économiques connaissent le lait, les masses de produits laitiers, les volumes d'aide, mais peu le détail des utilisations de la matière laitière, nécessaire à un vrai calcul d'excédents.

1.2. Structures et dynamiques de marchés

1.2.1. Positions relatives des Etats membres en 1999

Le texte complet des présentations par pays est reporté en annexe.

1.2.1.1. Le poids de l'Allemagne et de la France

- L'Allemagne a pris la première place de la collecte depuis la réunification. Elle est au premier ou au deuxième rang pour la plupart des productions mais aussi première par la consommation globale. Elle reste légèrement (en %) excédentaire en équivalent lait mais, avec l'effet de masse, elle vient aussi en tête pour la valeur des exportations laitières ainsi que pour celle des importations ; mais seulement en 4^{ème} position pour le solde extérieur (du 2 au 7^{ème} rang selon les produits).

Sa dynamique de production résulte de situations régionales très contrastées, préservées par les quotas, entre Bavière traditionnelle, nouvelle zone de l'Est et Nord proche du Danemark et des Pays-Bas.

- La France est au deuxième rang pour les livraisons mais souvent au 1^{er} pour les fabrications (beurre, poudre, aliment-veau, caséine et surtout fromages affinés). Elle est globalement en autosuffisance avec le plus important solde exportateur en valeur, du fait des fromages, poudres grasses, beurres, sérums. Elle est cependant le 5^{ème} importateur de l'Union Européenne.

Sa dynamique de production reste aussi liée à des régions contrastées entre ouest et massifs montagneux, avec encore un grand nombre d'exploitations (2^{ème} rang derrière l'Allemagne).

- Les deux pays bénéficient ensemble de 44% des références totales de l'Union Européenne, en 2000-2001 et des situations les plus variées de production. Leurs équilibres conditionnent celui de l'Union Européenne.

1.2.1.2. Les pays "importateurs"

- Le Royaume Uni : En 1970, il n'est autosuffisant que pour 14% du beurre et 38% des fromages. Jusqu'en 1983 sa collecte progresse moins que celle de la CEE, à peine comme l'Allemagne, pour 4,3 mio tonnes de lait, mais sa production de beurre quadruple et celle de fromages augmente de 87%.

Aujourd'hui, le pays a la 3^{ème} collecte. Sa production est caractérisée par un petit nombre (9^{ème} rang) de grandes exploitations (1^{er} rang).

- L'Italie a connu un fort développement de collecte entre 1970 et 1983 à un rythme supérieur de 44% à la moyenne et pour un volume de 3 mio tonnes de lait. La petite production de beurre et la grosse de fromages vont s'accroître faiblement (un tiers du taux moyen de la CEE), l'essentiel sera dirigé vers le lait de consommation et les produits frais.

Aujourd'hui, l'Italie a la 5^{ème} collecte, proche de celle des Pays-Bas. Son système de production reste marqué par le déséquilibre entre Nord et Sud et par un grand nombre d'exploitations (3^{ème} rang).

- La collecte espagnole arrive au 6^{ème} rang, au 12^{ème} pour l'autosuffisance, avec un solde négatif. La production reste caractérisée par les disparités régionales (forte concentration en Nord-Ouest) et un nombre d'exploitations du même ordre que l'Italie (3^{ème} rang), donc petites (12^{ème} place).

- La Grèce présente des aspects similaires avec une petite collecte (14^{ème}), la plus faible autosuffisance après l'Italie. Son système de production reste le plus traditionnel avec les plus petits troupeaux.

La Grèce est d'abord un fabricant de fromages (8^{ème} rang).

- Le Portugal a devancé la Grèce, 13^{ème} pour la collecte et la taille du troupeau moyen, mais garde de nombreuses exploitations (6^{ème} place) et les caractéristiques des pays du Sud.

1.2.1.3. Les pays "exportateurs" :

- L'Irlande avec la 7^{ème} collecte, d'environ le double de ses besoins, est la première pour l'autosuffisance, 4^{ème} pour les productions de beurre, de LEP et de lait concentré, 2^{ème} pour les caséines, mais seulement au 10^{ème} pour les fromages et laits de consommation, et pratiquement au dernier pour les produits frais. Elle est ainsi au 1^{er} rang pour les exportations de LEP, globalement au 6^{ème} pour les exportations en valeur et au 5^{ème} solde positif.

Cette position s'est forgée à l'abri de l'OCM de 1968 à 1983. L'Irlande a connu les plus forts accroissements en collecte, plus que doublée.

- Les Pays-Bas présentent une configuration différente mais avec des effets communs. Au 4^{ème} rang pour la collecte. Ils dépassent largement l'autosuffisance (2^{ème} rang) et ont le 2^{ème} solde positif de commerce extérieur derrière la France. Ils sont ainsi 3^{ème} exportateur en valeur mais aussi 3^{ème} importateur (pays de commerce).

Le système de production est des plus intensifs et productifs : 1er pour la richesse du lait, 2ème pour le rendement laitier, 3ème pour la taille des troupeaux.

Les Pays-Bas ont développé une vocation déjà historique dans la période OCM jusqu'à 1983, avec une croissance de collecte supérieure à la moyenne de 50%, pour 5 mio tonnes de lait en plus.

- Le Danemark, dépassé par l'Irlande, réalise la 8^{ème} collecte, très supérieure à ses besoins (3^{ème} rang derrière l'Irlande et les Pays-Bas). Les exportations sont en 5^{ème} rang en valeur et le solde positif au 3^{ème}, devant l'Allemagne, en particulier grâce aux positions en fromages, poudres grasses et beurres.

Le système de production danois s'appuie sur la richesse du lait (2^{ème}), la taille des cheptels (2^{ème}), le rendement laitier (3^{ème}) et un fort encadrement coopératif.

L'évolution de la filière danoise avant les quotas est remarquable. La collecte a progressé le plus faiblement (50% du taux moyen de la CEE) pour 1 mio tonnes de lait, en conséquence de quoi la production de beurre a stagné de 1970 à 1983 et celle de fromages a doublé, montrant des choix stratégiques tranchés.

- L'Union Belgo-Luxembourgeoise est rattachée ici par commodité et pour des traits intermédiaires dans le panorama européen. Au 10^{ème} rang pour la collecte, elle est globalement autosuffisante. L'UEBL, zone d'échange, est à la fois 4^{ème} exportateur et importateur en valeur, d'où un solde à son niveau (10^{ème}).

Dans les débuts de l'OCM, l'UEBL a connu une faible croissance, sur la même pente que le Danemark, pour 0,7 mio tonnes de lait, de même pour ses fabrications de beurre qui ont diminué, de LEP et de fromages qui ont faiblement augmenté.

1.2.1.4. Les nouveaux Etats Membres

- La Suède se place au 9^{ème} rang de collecte. Les exportations et importations sont un peu plus faibles (12^{ème} rang) pour un solde équilibré (8^{ème} place). On peut parler d'autosuffisance.

La production suédoise s'appuie sur le meilleur rendement par vache pour une assez bonne richesse (7^{ème} rang), avec des troupeaux de taille moyenne (8^{ème} rang) et sur le système coopératif le plus dominant.

- La Finlande proche est un peu différente avec une collecte plus basse (12^{ème} rang) et des fabrications proportionnelles mais un peu plus orientées vers le beurre et le LEP (9^{ème} rang). Les exportations sont donc supérieures (11^{ème} rang) ainsi que le solde commercial (7^{ème}).

Le pays est donc plus proche des exportateurs.

- L'Autriche a sa propre originalité avec la 11^{ème} collecte et des fabrications en proportion (10^{ème} en fromages) mais elle est en 9^{ème} place pour les exportations et les importations (8^{ème} solde en fromages), en 6^{ème} pour le solde commercial, entre Irlande et Finlande.

Son système de production est typique avec des exploitations nombreuses (5^{ème} rang) et petites (14^{ème}).

Un peu comme entre la Finlande et la Grèce.

1.2.1.5. En résumé

On observe des systèmes nationaux qui ont gardé leurs identités, contrastes régionaux et disparités. On peut notamment les classer en systèmes déficitaires de lait, autosuffisants et excédentaires.

La période OCM – 1968-1983 a montré des effets très contrastés à l'intérieur même de ces classes de pays, selon les volumes en cause, les taux de croissance, l'orientation des productions et marchés et la valeur ajoutée.

Rappelons qu'en 1968, la production globale de lait de la CEE à 9 pouvait tout juste satisfaire aux besoins de consommation. La position était légèrement importatrice en fromages et un peu plus déficitaire en beurre, d'environ 15%. Typiquement, les pays méditerranéens manquaient de lait et le Royaume-Uni importait massivement beurres et fromages, de Nouvelle Zélande et des gros producteurs voisins (Danemark, Pays-Bas, Irlande).

Après 15 ans d'OCM, en 1983, la collecte et la production de beurre avaient augmenté de 43%, celles de LEP et de fromages de 73% et 58%. Bien au-delà des croissances de consommation et des ajustements internes.

Le système commun de soutien des prix avait, par exemple, permis, d'une part, à l'Italie et aux Pays-Bas, la même croissance de collecte d'environ 65% et, d'autre part, des croissances très contrastées entre Danemark (+ 22%) et Irlande (+91%). Ou bien encore, des croissances comparables en fromages (+ 80%) au Danemark, en Irlande et aux Pays-Bas et des croissances comparables en beurre (+ 120%) en Irlande et aux Pays-Bas, mais nulle au Danemark.

L'évolution la plus excessive et avec le moins de débouché solvable était celle du LEP, alimentée par tous, y compris l'Allemagne (+ 63%) et le Royaume Uni (+ 244%).

Ces rappels visent à mettre en perspective ce qu'a été la politique de fixation et répartition des quotas pour parvenir aux situations actuelles décrites.

Positions relatives des 15 en collecte et fabrications en 1999																
Rang(1)	UE-15 (2)	B	DK	D	GR	ES	F	IRL	I	L	NL	A	P	FI	S	UK
Livraisons	5/6	10	8	1	14	6	2	7	5	15	4	11	13	12	9	3
Autosuffis. (3)	3/4	9	3	5	14	12	7	1	15	9	2	5	8	4	7	13
Beurre	5/6	6	8	2	15	11	1	4	7	14	3	11	13	9	10	5
LEP	6/7	6	7	1	13	11	2	4	13	13	4	10	12	9	8	3
Autres laits en poudre	6/7	6	4	2	14	10	1	7	13	14	3	12	8	11	8	4
Fromages (4)	4/5	13	7	2	8	6	1	10	3	15	4	10	14	12	9	5
Poudre de sérum	3/4	11	5	2	13	6	1	8	10	13	3	7	12	8	13	4
Lait Liquide	5/6	8	11	2	13	4	3	10	5	15	14	12	7	9	6	1
Laits fermentés	3/4	8	13	1	12	3	2	14	5	15	4	10	11	9	6	7
Crème de consommation	4/5	7	9	1	14	8	2	13	4	15	6	9	12	11	5	3
Laits concentrés	2/3	5	-	1	-	6	7	4	9	-	2	8	-	-	-	3
Caséines	4/5	-	5	4	-	-	1	2	-	-	3	-	-	-	-	6
(1) 1999, Sources CE/EUROSTAT - Elaboration AND-I								(3) – Estimations pour L, A, FI, S								
(2) – UE – position moyenne								(4) – Fromages de vache, hors fondus								

Positions relatives des 15 pour le commerce extérieur en 1999																
Rang	UE-15 (2)	B	DK	D	GR	ES	F	IRL	IT	L	NL	A	P	FI	S	UK
Exportations	NS	4	5	1	14	10	2	6	8	15	3	9	13	11	12	7
Importations	NS	4	11	1	8	7	5	10	2	15	3	9	13	14	12	6
Solde	5/6	10	3	4	12	13	1	5	15	10	2	6	9	7	8	14
Tous produits, imports et exports, intra + extra UE ; Solde sur Pays-Tiers, en valeur Eurostat 1999 – Elaboration AND-I																
Volume/Pays tiers	UE-15 (2)	B	DK	D	E	ES	F	IRL	I	L	NL	A	P	FI	S	UK
Solde beurre	7/8	6	4	7	10	10	1	5	9	10	3	10	10	2	8	15
Solde fromages	5/6	14	2	3	9	9	1	7	5	13	4	8	11	6	11	15
Exp. LEP	5/6	5	9	2	-	8	4	1	-	-	3	11	-	7	-	6
Exp. WMP	4/5	5	3	7	8	12	2	6	14	15	1	12	10	9	11	4
Exp. lait concentré	3/4	-	-	2	5	6	4	-	-	-	1	-	-	-	-	3
Exp. L. sérum	3/4	5	7	4	-	8	1	6	-	-	2	-	-	3	-	-
Stocks beurre	4/5	4	5	3	-	8	1	2	7	-	-	-	-	-	-	6
Stocks LEP	3/4	5	-	3	-	-	6	2	-	-	-	-	-	-	4	1
1999 – Eurostat + Statistiques nationales – Elaboration AND-I																

Positions relatives des 15 selon critères de production / collecte en 1999																
Rang(1)	UE-15 (2)	B	DK	D	GR	ES	F	IRL	I	L	NL	A	P	FI	S	UK
Taux de collecte	10/11	1	7	10	15	12	11	3	13	5	8	14	9	4	2	6
Rendement/vache	7/8	11	3	6	14	12	8	15	9	7	2	13	10	4	1	5
% coopératives (a)	8/9	9	4	10	14	13	11	2	12	7	6	5	ND	3	1	8
Taille cheptel	9/10	6	2	9	15	12	7	5	10	4	3	14	13	11	8	1
# exploitations (b)	6/7	12	14	1	11	3	2	7	3	15	8	5	6	10	13	9
Taux MG	8	9	2	4	15	13	8	10	14	5	1	7	12	3	6	11
Taux MP	9	6	3	2	14	14	7	12	11	4	1	5	13	8	9	9
Prix à 3,7% MG	NS	14	5	8	2	11	9	13	1	6	12	10	7	4	3	15
(a) – 1994 - 1997																
(b) – 1997																
(c) – prix à la production après prélèvements																
Sources EUROSTAT – Elaboration AND-I																

Récapitulatif des croissances 1970 – 1983 chez les 9 par ordre d'importance en %											
Rang (1)	UE-15 (2)	B	DK	D	F	IRL	I	L	NL	UK	
Livraisons	3/4	7	9	5	4	1	3	7	2	6	
Production Beurre	3/4	8	7	5	4	3	6	8	2	1	
Production LEP	4/5	6	4	5	8	1	9	6	3	2	
Production Fromages	5/6	7	1	5	6	3	9	7	4	2	
Elaboration AND-I – Données Eurostat-CNIEL en annexe 1											

1.2.2. L'impact des quotas

La mise en place des quotas après 1983 a eu un impact immédiat sur la collecte de l'Union Européenne à 10 puisque celle-ci est passée de 103,8 mio tonnes à 101,4 mio tonnes en 1986, les quotas s'élevant en 1986 à 99,6 mio tonnes.

La réduction des quotas s'est poursuivie entre 1986 et 1991, ces derniers se montant à 97,55 mio tonnes en 1991 pour l'Union Européenne à 10, y compris l'intégration des nouveaux Länder (6,21 mio tonnes de quotas). La collecte s'est alors ajustée à 97,7 mio tonnes pour l'Union Européenne à 10.

A compter de 1993/1994, une augmentation globale jusqu'à 100,1 mio tonnes pour les pays de l'Union Européenne à 10 (+ 3,3 mio tonnes) provient principalement des augmentations de quotas allouées à l'Italie (+ 1,4 mio tonnes) ainsi que des augmentations réparties sur l'ensemble des autres pays.

Sur cette dernière période, la collecte a été inférieure aux allocations de quotas.

Evolution de la collecte et de la production de produits transformés de 1983 à 2000

(en milliers de tonnes)

Années		Total UE - 10 *	Total général
1983	Collecte	103 783	
1984 (UE - 10)	Quotas 84/85	99 442	
	Collecte	101 445	
	Production de beurre	2 045	
	Production de LEP	2 130	
1986 (UE - 12 hors Portugal)	Production de Fromages	4 045	
	Quotas 86/87	99 592	104 242
	Collecte	101 353	105 997
	Production de beurre	2 145	2 174
1991 (UE - 12 +)	Production de LEP	2 142	2 176
	Production de Fromages	4 242	4 394
	Quotas 91/92	97 554	103 755
	Collecte	97 709	105 270
1995 (UE - 15)	Production de beurre	1 772	1 826
	Production de LEP	1 481	1 527
	Production de Fromages	5 012	5 220
	Quotas 95/96	100 094	115 380
2000 (UE - 15)	Collecte	98 616	113 112
	Production de beurre	1 591	1 779
	Production de LEP	1 161	1 256
	Production de Fromages	5 713	6 333
évolution 2000/1995 (UE - 15)	Quotas 00/01	101 016	116 989
	Collecte	98 667	114 475
	Production de beurre	1 466	1 678
	Production de LEP	1 005	1 095
évolution 2000/1995 (UE - 15)	Production de Fromages	6 332	7 025
	Quotas	1,0%	1,8%
	Collecte	0,1%	1,2%
	Production de beurre	-7,9%	-5,7%
évolution 2000/1995 (UE - 15)	Production de LEP	-13,4%	-12,8%
	Production de Fromages	10,8%	10,9%

* les données de 1991 comprennent les 5 nouveaux Länder

Source : UE

Le tableau suivant permet de constater que sur longue période (1983 à 2000) l'impact des quotas a eu des effets très différents sur les collectes selon les pays.

- + 25% pour l'Italie et + 23% pour la Grèce.
- - 18,3% pour les Pays-Bas et - 17% pour le Royaume-Uni.

Evolution de la collecte dans les pays de l'UE à 10 (hors Allemagne)

	1983 1 000 t	2000 1 000 t	2000/1983 Evol. %
UEBL	3 507	3 395	-3,2%
Danemark	5 227	4 520	-13,5%
Grèce	451	556	23,3%
France	26 150	23 272	-11,0%
Irlande	5 338	5 160	-3,3%
Italie	8 233	10 299	25,1%
Pays-Bas	12 914	10 551	-18,3%
Royaume- Uni	16 787	13 930	-17,0%

Source : UE

Pendant la période 1984-2000, la production de beurre des pays de l'Union Européenne à 10 s'est réduite de 679 000 tonnes (-28,3%) et celle de LEP de 1 137 000 tonnes (-52,8%) pendant que celle des fromages augmentait de 2 287 000 tonnes (+ 56,5%).

- La diminution de la production de beurre a libéré l'équivalent de 15 mio tonnes de lait pendant que l'augmentation de la production de fromages en consommait environ 18 mio tonnes.

Tous les pays ont réduit leurs productions de beurre entre 1984 et 2000, mais plus particulièrement les Pays-Bas (- 47%), le Danemark (- 55,8%) et l'UEBL (-53,1%).

- Concernant les fromages, les plus fortes augmentations sont à noter sur l'Italie (+ 100%), l'Irlande (+96%), à l'inverse le Danemark (+3,7%) et la Grèce (+ 20%) ont eu les taux de croissance les plus faibles.

En résumé, on peut donc constater un impact très différent des quotas sur la collecte selon les pays, un impact significatif pour tous les pays qui produisent du beurre et du LEP, et une augmentation très inégale des productions de fromages.

1.2.3. La dynamique des marchés

On rappelle ci-après les principales grandeurs qui illustrent la dynamique continue des marchés de l'Union Européenne sur la décennie 1990-1999, au travers des élargissements successifs.

Evolution de la collecte : en hausse de 8%

Evolution du Disponible de beurre : stable (2,0 mio tonnes)

Production stable (1,8 à 1,9 mio tonnes)

Importations en hausse (1995-1999 : +45%)

Evolution du Disponible de LEP : en baisse, de 1,7 à 1,3 mio tonnes

Production en baisse, de 1,7 à 1,1 mio tonnes

Importations en hausse (1995-1999 : +103%)

Evolution du Disponible en poudres grasses : en légère croissance (de 0,8 à 0,9 mio tonnes)

Evolution du Disponible en Fromages : en croissance, de 5,2 mio tonnes à 6,9 mio tonnes

Production en hausse, de 5,1 à 6,7 mio tonnes

Importations en hausse (1995-1999 : +74%)

Evolution de l'Utilisation du beurre

Consommation aux prix de marché : stable depuis 1995 (1,3 mio tonnes)

Consommation à prix réduits : en hausse, de 0,4 à 0,5 mio tonnes

Mises au stock : en baisse, de 0,2 mio tonnes à 0,06 mio tonnes

Exportations : en baisse, de 0,22 à 0,17 mio tonnes

Evolution de l'Utilisation du LEP

Consommation aux prix de marché : en hausse, de 0,3 à 0,4 mio tonnes

Consommation aidée (veaux) : en baisse, de 0,8 à 0,5 mio tonnes

Mises au stock : en baisse, de 0,3 mio tonnes à 0

Exportations : tendance à la baisse, autour de 0,3 mio tonnes

Evolution de l'Utilisation des Fromages

Consommation : en hausse (1995-1999 : + 0,5 mio tonnes)

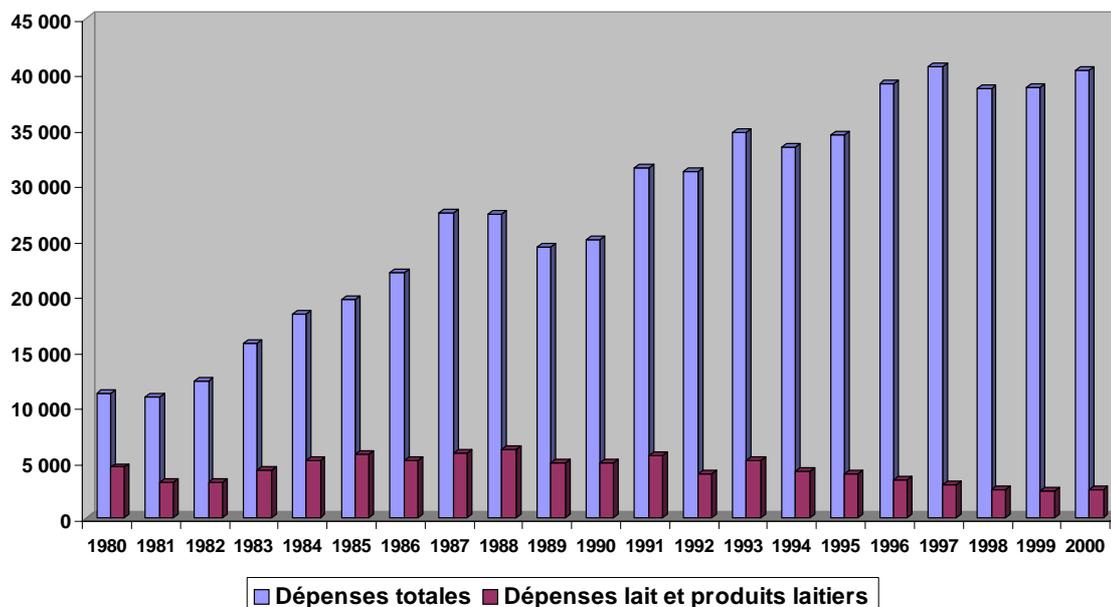
Exportations : en baisse depuis 1995, de 0,5 à 0,4 mio tonnes

1.3. Evolutions des dépenses laitières et des volumes aidés : les grandes tendances

1.3.1. Evolution des dépenses laitières

Les dépenses du FEOGA pour le lait et les produits laitiers ont diminué de moitié, en valeur absolue, depuis l'entrée en vigueur du Règlement Quotas en 1984.

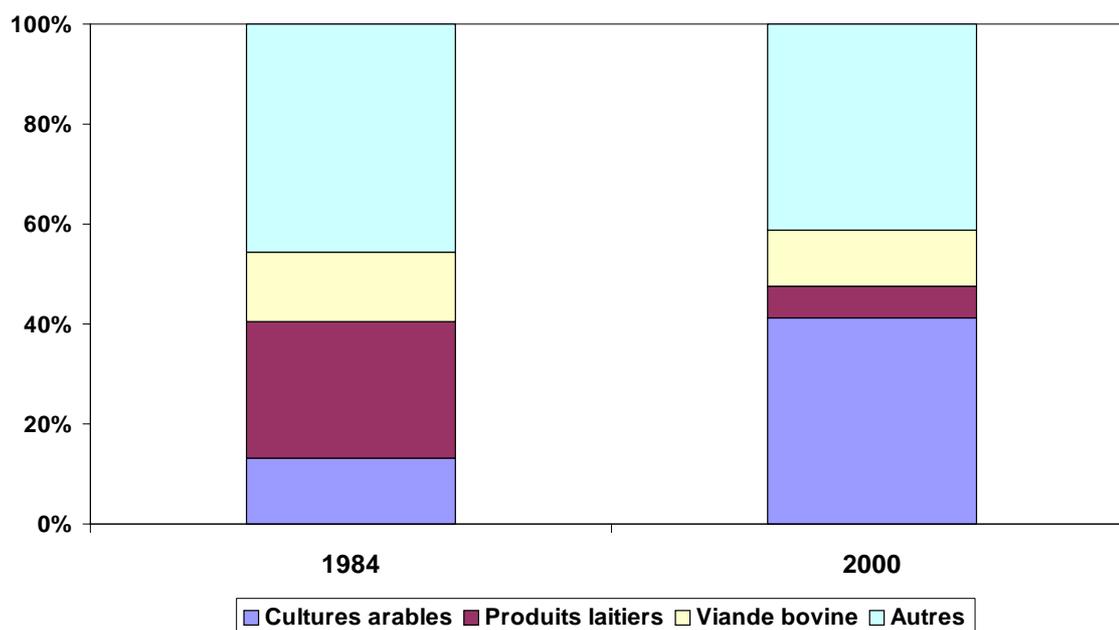
Evolution des dépenses du FEOGA-Garantie
(Mio ECU/€)



Source : FEOGA

Autrefois premier poste budgétaire (le lait représentait encore 29% des dépenses du FEOGA en 1985 après en avoir représenté plus de 40% en 1980), les produits laitiers ne sont plus en 2000 que le quatrième poste de dépenses, avec 6,3% du total, loin derrière les cultures arables (41,2%), la viande bovine (11,2%) et le développement rural (10,3%).

Structure des dépenses du FEOGA-Garantie



1.3.2. Evolution du coût des aides

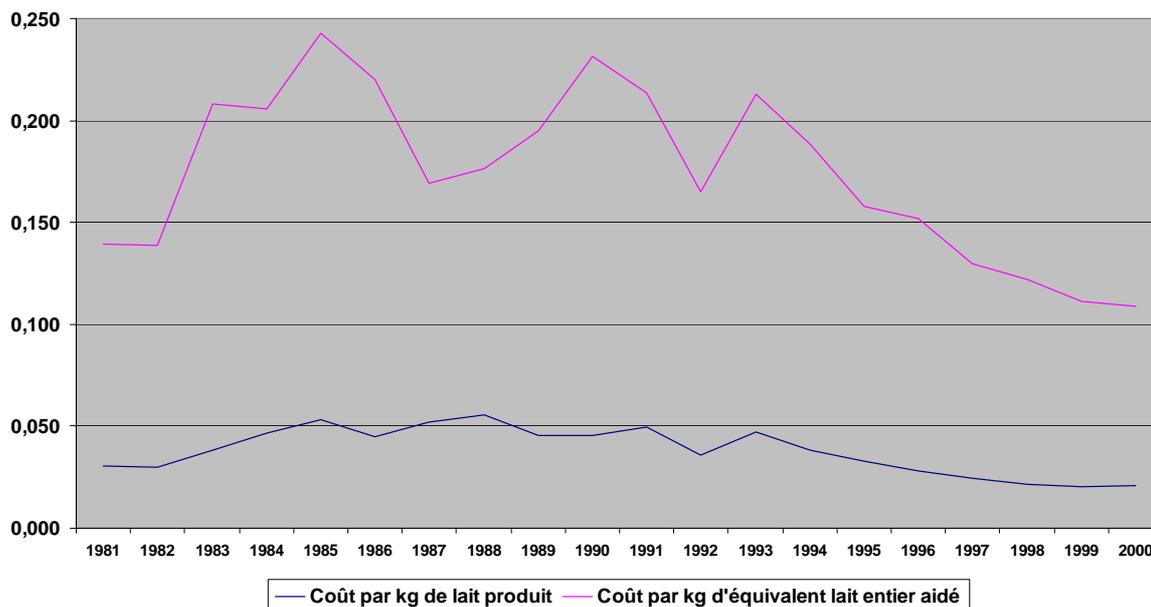
Après avoir tourné autour de 0,050 € ($\pm 10\%$) de 1984 à 1993, le coût des aides, rapporté au kg de lait produit, a baissé régulièrement pour se stabiliser à 0,021 € au cours des trois dernières années (soit près de 7% du prix moyen du lait payé au producteur).

Le coût unitaire des aides rapporté au kg de lait aidé (en équivalent lait entier) qui a connu une forte diminution pendant les grandes opérations de dégageant de 1987-1989, est tendanciellement en baisse depuis 1985, se réduisant encore de 50% entre 1993 et 2000, vers 0,11 €.

Cependant, du fait d'une réduction plus rapide du nombre d'exploitants laitiers (voir thème 3), le coût moyen de l'aide par producteur a tendu à augmenter.

Dans l'hypothèse où les excédents réels sont inférieurs aux volumes aidés, les coûts unitaires sont supérieurs d'autant.

**Evolution du coût des aides rapporté au kg
(en ECUS/€)**

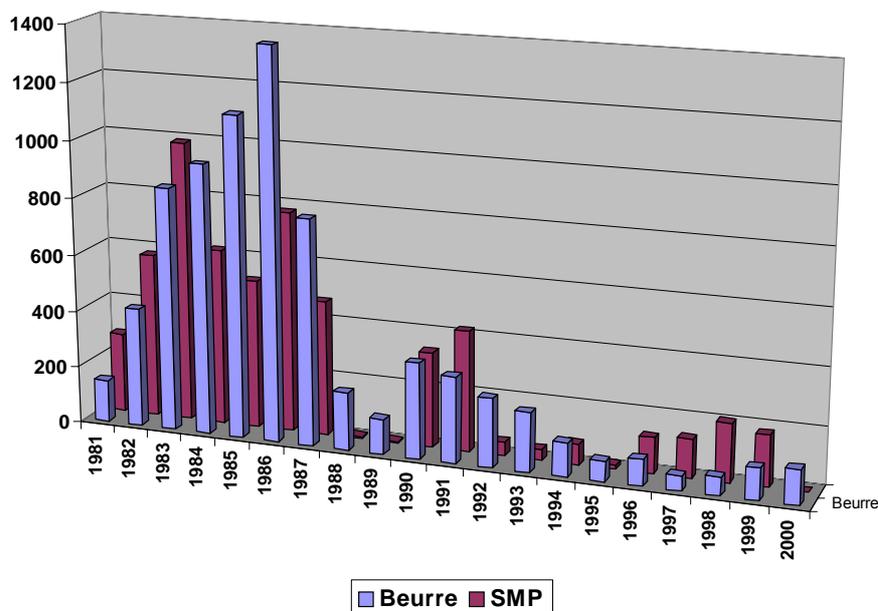


Source : Elaboration d'après FEOGA

1.3.3. Evolution des stocks d'intervention

Les stocks de beurre et de lait écrémé en poudre, après avoir atteint des sommets au cours des années 1983-1986 (près de 1,0 mio tonnes pour le lait écrémé en poudre en 1983 et près de 1,4 mio tonnes pour le beurre en 1986), se sont très fortement réduits.

**Evolution des stocks d'intervention
(1000 T)**



Après cette perte d'importance de l'intervention, les deux éléments essentiels de stabilisation des prix de l'Union Européenne sont dorénavant les mesures d'écoulement interne et les possibilités de restitution, les mesures d'aide au stockage analysées ci-dessous participant à l'équilibre des variations saisonnières.

1.3.4. Evolution des volumes aidés

Ce sont encore aujourd'hui près de **20% de la production de lait**, soit environ 23 à 24 millions de tonnes équivalent lait, qui sont aidés.

Les exportations aidées marquent une tendance à la baisse depuis 1988, mais cette baisse a surtout porté sur la matière grasse butyrique.

Les volumes aidés sur le marché intérieur sont en baisse très sensible pour le lait écrémé, - 50%, mais au contraire en augmentation pour la matière grasse butyrique, + 230% pour la période 1981 à 2000.

1.4. Les mesures d'aides au stockage

Les mesures d'aides au stockage (public et privé) font partie intégrante des mécanismes de soutien du marché des produits laitiers.

Elles ont évolué tout au long des 20 dernières années pour le beurre, la crème de lait, les laits écrémés en poudre et certains fromages,.

D'une manière générale, comme on le verra plus en détail dans la suite du chapitre, les mesures sont devenues progressivement, pendant cette période, plus restrictives (beurre), voire ont été abandonnées (achats à l'intervention de certains fromages).

Actuellement, chaque année, le conseil des ministres fixe deux types de prix pour l'année laitière qui suit, du 1^{er} juillet au 30 juin, à savoir :

- Le prix indicatif du lait frais à 3,7 % de MG.
- Les prix d'intervention pour le beurre et lait écrémé en poudre.

Le lait frais livré par les producteurs aux laiteries, compte tenu de son caractère périssable, n'est pas adapté aux mesures directes de soutien. En conséquence, c'est au travers des deux principaux composants du lait, matière grasse (beurre), matière protéique (lait écrémé en poudre) et donc des niveaux de prix d'intervention de ces produits, que le prix indicatif du lait doit être obtenu.

Les mesures d'aides au stockage contribuent, avec les mesures d'aides directes aux produits, à l'obtention d'un prix indicatif du lait.

1.4.1. Le régime d'intervention

Les mesures d'intervention prévues par l'OCM concernent le beurre (et la crème de lait), les laits écrémés en poudre et certains fromages. Elles prennent la forme d'achats par des organismes nationaux (stockage public) et/ou d'aides au stockage privé.

L'objectif principal du stockage public est de veiller à ce que le prix du lait à la production ne tombe pas en-dessous d'un certain seuil.

L'objectif du stockage privé est d'équilibrer les variations saisonnières de la production pour stabiliser le marché.

1.4.2. Le stockage du beurre

1.4.2.1. Le stockage public

Une modification du régime des achats à l'intervention du beurre a été établie en 1987 (règlements n° 1547/87 et 1589/87 de la Commission). En conséquence, depuis le 1^{er} mars 1987, les achats à l'intervention du beurre peuvent être suspendus dans l'ensemble de l'UE ou dans certaines régions de celle-ci (Grande-Bretagne, Irlande du Nord, Anciens Länder, Nouveaux Länder), dès que les quantités offertes à l'intervention dépassent 180 000 t (ce seuil fut très rapidement atteint dès juin 1987).

Depuis, les organismes nationaux achètent du beurre uniquement par adjudication, si le prix représentatif de marché dans un Etat membre (ou une région) tombe en dessous d'un niveau égal à

92 % du prix d'intervention durant deux semaines consécutives. Le prix d'achat minimal est fixé à 90 % du prix d'intervention. En pratique, toutes les offres sont faites à ce prix afin d'éviter un reproche de la Commission, de sorte que le prix de soutien effectif du beurre ne représente que 90 % du prix d'intervention. Les achats par adjudication sont suspendus si le prix représentatif de marché est égal ou supérieur au seuil de déclenchement (92 %) du prix d'intervention pendant deux semaines consécutives.

1.4.2.2. Le stockage privé

Les modalités de stockage privé sont définies actuellement par le règlement (CE) n° 2771/1999 de la Commission en application du règlement (CE) n° 1255/1999 du Conseil.

Un contrat de stockage privé peut être conclu pour du beurre ou de la crème de lait afin de faciliter le report de l'excédent saisonnier du printemps vers l'automne et l'hiver, et donc de soutenir les cours au printemps (période de pointe de la production laitière dans l'Union Européenne).

Les aides sont accordées pour une durée de stockage de 90 jours minimum et 210 jours maximum (ces délais varient au cours des années) et portent sur les frais fixes, les frais d'entreposage et les frais financiers. Elles sont fixées chaque année après avis du "comité de gestion". Les entrées en stockage ont varié au cours des dernières années entre le 1^{er} mars et le 15 avril. Le beurre doit avoir été fabriqué dans les 28 jours précédant son entrée en stockage : à titre d'exemple, l'aide au stockage privé établie pour les contrats conclus en 2000 (par tonne de beurre ou d'équivalent beurre) a été de :

- Pour les frais fixes : 24 euros/T,
- Pour les frais d'entreposage frigorifique : 0,35 euro/T par jour de stockage contractuel (0,42 euro/t en 1995),
- Un montant par jour de stockage contractuel calculé en fonction de 91 % du prix d'intervention du beurre, exprimé en monnaie nationale, en vigueur le jour du début du stockage contractuel, et en fonction d'un taux d'intérêt de 4 % par an (4 % en 1999, 5 % en 1998 et 1997, 6 % en 1996, 6,5 % en 1995).

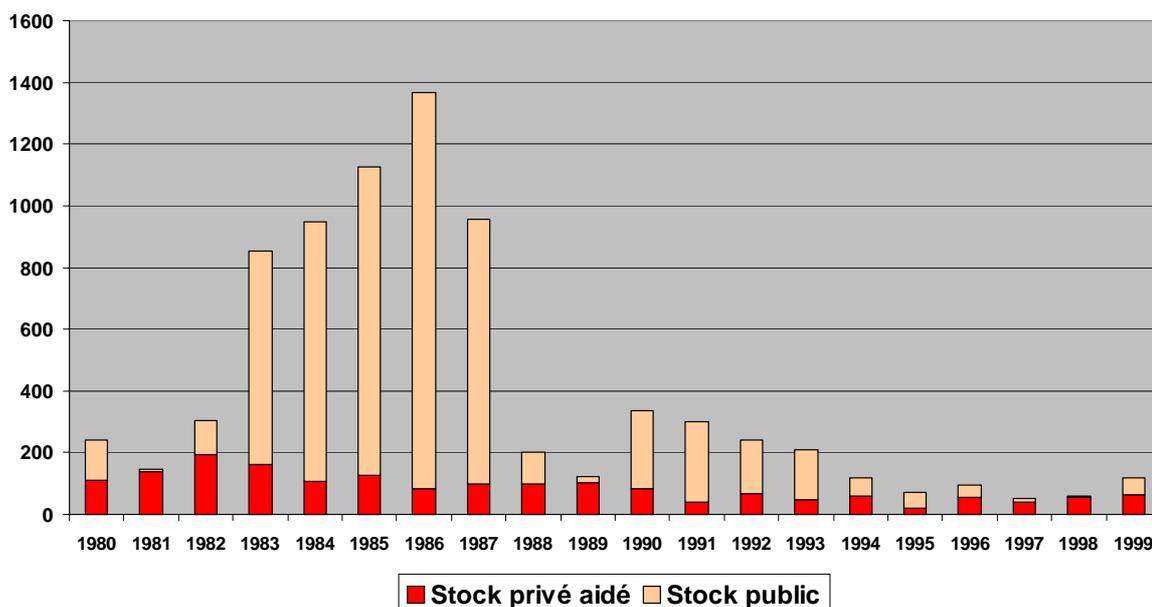
1.4.2.3. Evolution des stocks de beurre

Depuis 1995 les stocks de beurre (publics et privés) en fin d'année civile, sont inférieurs à 200 000 T (moins de 10% de la production annuelle) et sont même tombés à moins de 100 000 T en 1997 et 1998. Il faut toutefois noter une légère remontée des stocks (en particulier publics) depuis 1999.

La modification apportée au régime d'intervention en 1987, qui a mis fin à l'accès libre à l'intervention, a donc permis de mieux contrôler les stocks.

Longtemps les stocks publics ont alimenté non seulement les exportations avec restitutions mais aussi les mesures d'écoulement intérieur. Cette origine est devenue, ces dernières années, minoritaire et épisodique, en particulier pour l'aide au beurre pour la transformation alimentaire.

**Evolution des stocks de beurre
(stock final, en milliers de tonnes)**



Source : DG Agriculture

1.4.2.4. Evolution des volumes et des coûts des mesures de stockage public et privé

a) Evolution des interventions sur stocks publics

Pendant la période 1991-2000, les entrées en stocks publics ont représenté 417 000 T contre des sorties de 575 000 T, soit en moyenne 41 700 T/an en entrées et 57 500 T/an en sorties.

Les forts tonnages ont surtout concerné l'année 1991, pour les entrées (174 000 T) et les années 1991 à 1994 pour les sorties (116 000 T en moyenne annuelle). Au contraire, depuis 1995 les quantités concernées ne sont plus que de l'ordre de 20 000 T/an (en entrées et sorties).

Sur la période 1991-2000, les coûts totaux ont représenté 824 millions d'euros, soit une moyenne de 82,4 millions d'euros par an. Cependant, ces chiffres sont fortement influencés par les profits et pertes sur stocks qui représentent 552 millions d'euros, dont 506 millions d'euros de provisions sur stocks au titre de l'année 1991.

Les frais techniques des stockages publics (101,8 millions d'euros sur la période) et les frais financiers (171,1 millions d'euros sur la période), ont représenté en moyenne annuelle respectivement 10,2 millions d'euros et 17,1 millions d'euros, mais ne représentent plus sur les six dernières années que 4 millions d'euros/an pour les frais techniques de stockage et 1,4 million d'euros par an pour les frais financiers, soit :

	Moyenne 1995/2000	Moyenne 1991/2000
Coût moyen/T sur sorties de stocks (frais techniques + frais financiers)	296 euros/T	474 euros/T
Tonnage exporté	8 %	24 %
Tonnage vers marché intérieur(*)	92 %	76 %

(*) depuis 1996, 100 % des tonnages vont vers le marché intérieur.

b) Evolution des interventions en stockage privé

Sur la période 1991-2000, les tonnages concernés (contractés) par la mesure ont représenté environ 170 à 180 000 T/an (extrêmes 116 000 T en 1991 et 205 000 T en 1996).

Le coût moyen annuel a été de 36,4 millions d'euros par an pour la période 1991 à 2000 et de 28,8 millions d'euro pour la période 1995-2000.

Soit 213,2 euros / T pour la période 1991-2000.

Soit 161,6 euros / T pour la période 1995-2000.

c) Les pays concernés par ces mesures

Les principaux utilisateurs, pendant la période 1991-2000, de ces mesures ont été (voir tableau en annexe):

- Pour le stockage privé (en % des coûts) : les Pays-Bas (30 %), la France (22 %), la Belgique (15 %), l'Allemagne (14 %) et l'Irlande (10 %).
- Pour les frais techniques et financiers de stockage public (en % des coûts) : l'Irlande (29 %), l'Allemagne (20 %), les Pays-Bas (16 %), le Royaume-Uni et l'Espagne (12 %).

En résumé, la presque totalité des beurres et crèmes concernés par le stockage public et privé et sortis de stocks depuis 1995, a été remise sur le marché intérieur de l'Union Européenne et principalement à destination de l'industrie.

Le coût moyen annuel de la mesure (moyenne 1995-2000) – hors pertes et profits sur stocks – s'est élevé à 34,2 millions d'euros par an, représentant environ 6 % des coûts des mesures d'aides directes au beurre pâtissier.

1.4.3. Le stockage de la poudre de lait écrémé

1.4.3.1. Le stockage public

Les achats à l'intervention de poudre de lait écrémé sont, depuis 1987, effectués du 1^{er} mars au 31 août de chaque année à 100 % du prix d'intervention pour une quantité maximale fixée à 109 000 T par an actuellement.

Au-delà, les achats peuvent être effectués par adjudication à des prix inférieurs, sans prix minimum défini.

Ainsi en 1991, le seuil a été atteint dès le début mai et les achats par adjudication ont été mis en place, abaissant le prix d'achat jusqu'à 94 % du prix d'intervention. En revanche, en 1996, le plafond avait légèrement été dépassé sans que la Commission ait pour autant procédé à des adjudications.

Contrairement au beurre, le prix d'intervention (qui a évolué au cours des dernières années autour de 2 050 euros par tonne) n'a pas été revu à la baisse en 1993 au moment de la réforme de la PAC. Toutefois, en cas d'excédents importants, aucun prix minimum d'achat à l'intervention par l'adjudication n'est fixé et les cours pourraient donc baisser fortement.

1.4.3.2. Le stockage privé

Le stockage privé de poudre de lait n'a pas été utilisé depuis 1991, même si la réglementation prévoit toujours d'y avoir recours "en cas de déséquilibre grave pouvant être réduit par un stockage saisonnier".

Même si, comme pour le beurre, un report de produits entre le printemps et l'automne/hiver est nécessaire pour les opérateurs, les excédents ou pénuries sont généralement plus liés à la demande à l'exportation qu'à un phénomène saisonnier.

1.4.3.3. Evolution des volumes et des coûts des mesures de stockage public et privé

Hormis 44 400 T de poudre de lait écrémé qui ont fait l'objet d'un stockage privé en 1991 pour une valeur de 1,89 millions d'euros, toutes les autres interventions ont été effectuées au travers du stockage public.

Pendant la période 1991-2000, les entrées en stocks publics ont représenté 627 000 T pour des sorties de 960 000 T, soit une moyenne de 69 700 T/an en entrées et de 96 000 T/an en sorties.

Sur la période 1991-2000, les frais techniques de stockage public se sont élevés à 51,9 millions d'euros (5,2 millions d'euros en moyenne annuelle) et à 78,6 millions d'euros pour les frais financiers (7,9 millions d'euros en moyenne annuelle). Au cours de la dernière période 1995-2000, les niveaux moyens annuels sont tombés respectivement à 4,3 et 3,6 millions d'euros.

Il est à noter que sur la période 1991-2000 un gain de stock de 250 millions d'euros a été réalisé, entraînant un gain net de 120 millions d'euros pour la mesure durant cette période.

	Moyenne 1995/2000 en euro/T	Moyenne 1991/2000 en euro/T
Coût moyen/T sur sorties de stocks (frais techniques + frais financiers)	110 euros/T	136,5 euros/T
Tonnage exporté	10 %	11 %
Tonnage vers marché intérieur(*)	90 %	89 %

Les principaux pays utilisateurs de cette mesure (en % des coûts techniques et financiers de stockage public) pendant la période 1991-2000 ont été : l'Irlande (40 %), l'Allemagne (34 %) et le Royaume-Uni (12 %) (voir tableau en annexe).

1.4.3.4. Evolution des stocks publics

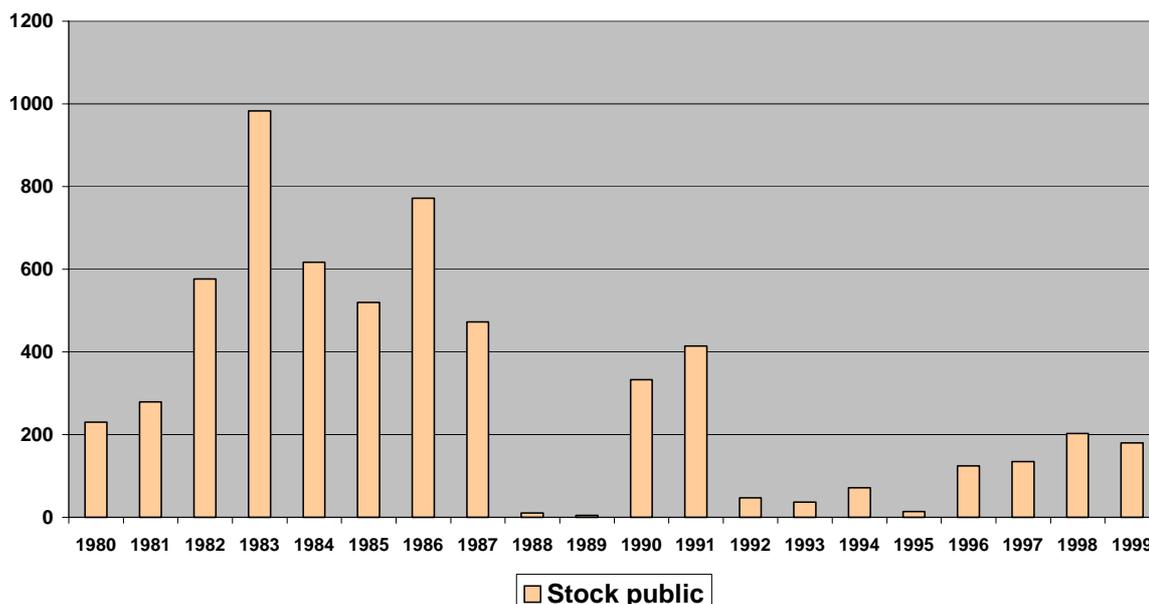
Les stocks de LEP sont uniquement publics.

Depuis 1992 les stocks de LEP sont inférieurs à 200 000 T (rappelons qu'ils étaient supérieurs à 1,1 mio. T dans les années 1975-1976), ils étaient nuls en 2000.

En résumé, environ 90 % des tonnages sortis des stocks publics ont été remis sur le marché intérieur de l'Union Européenne et principalement à destination de l'aliment pour veau.

Le coût moyen annuel de la mesure (moyenne 1995-2000) – hors pertes et profits sur stocks – s'est élevé à 7,9 millions d'euros, soit environ 2 % des coûts des mesures d'aides directes au lait en poudre écrémé pour l'alimentation des veaux (cf. chapitre 2.2). Si l'on tient compte des pertes et profits sur stocks pendant la même période, le coût n'est plus que de 0,3 à 0,4 %.

Evolution des stocks de lait écrémé en poudre
(stock final, en milliers de tonnes)



Source : DG Agriculture

1.4.4. Le stockage des fromages

Jusqu'en 1994, il existait deux types de mesures concernant le stockage des fromages :

- Les aides au stockage privé.
- Les achats à l'intervention (cette dernière mesure a été supprimée en 1994 par la Commission).

Les mesures de stockage privé pour le fromage (R 1255/1999 article 8) sont limités principalement aux fromages Grana-Padano, Parmigiano-Reggiano et Provolone. Par ailleurs, une aide peut être accordée au stockage privé de fromages de longue conservation (Emmental et Gruyère) et de certains fromages de brebis (Pecorino, Kefalotyri et Kasseri) (R 1255/1999 article 9). Il s'agit de fromages à longue maturation et l'aide, qui est de fait une aide à l'affinage, peut être assimilée à une aide à la transformation.

Le système d'aide comprend les éléments suivants, en 2000 :

- Élément fixe : 100 euros/T (inchangé depuis 1995).
- Frais de stockage : 0,35 euro/T et par jour de stockage (inchangé depuis 1995).
- Compensation financière : le taux d'intérêt annuel est de 4%.

Pendant la période 1991-2000, les quantités moyennes annuelles contractées ont été de : 78 700 tonnes de Parmigiano-Reggiano, de 94 500 T de Grana Padano et de 7 300 T de Provolone. Par ailleurs, ont également été concernées 16 200 T/an de Gruyère et Emmental, 12 700 T de Pecorino Romano et 2 700 T de Kefalotyri/Kasseri (voir tableau en annexe).

La production annuelle de Parmigiano-Reggiano évolue entre 90 000 et 110 000 t et celle de Grana Padano entre 85 000 et 135 000 t. Les quantités contractées ont donc été de l'ordre de 80% de la production annuelle, les exportations vers les pays tiers représentant environ 5%.

Le coût total de cette mesure s'est élevé pendant la période 1991-2000 à 1,088 milliard d'euros, soit une moyenne annuelle de 108,9 millions d'euros. Sur la dernière période (1995-2000), les quantités contractées ont été en moyenne légèrement supérieures, pour un coût moyen annuel en baisse, à 86,24 millions d'euros.

Le coût moyen par tonne contractée pour la période 1991-2000, s'est élevé en moyenne (tous fromages confondus) à 391 euros/T, soit 0,03 euros par litre de lait mis en œuvre. Le coût a été d'environ 546 euros/T pour le Parmigiano-Reggiano et de 330 euros/T pour le Grana Padano.

Sur la période 1991-2000, l'Italie a utilisé 95 % de la mesure, la France 4 % et la Grèce 1 % (voir tableau en annexe). Le stockage des fromages a pu être vu comme une "compensation" historique accordée à l'Italie qui n'avait pas de production excédentaire des produits d'intervention (beurre, LEP). Mais, au cours des dernières années, l'Italie est devenue un utilisateur fréquent et important de beurre d'intervention. Elle paraît aussi avoir été toujours un utilisateur notable de lait écrémé liquide et en poudre, et a bénéficié du régime d'exportation.

A titre indicatif, la composition du stock de fromages aidé était la suivante au 31 décembre 2000.

Composition du stock privé aidé de fromages (en tonnes) – décembre 2000

Etat membre	Type de fromage	Quantité (t)	%
Italie	Grana Padano	46 533	39,9
	Parmigiano Reggiano	55 405	47,5
	Provolone	2 822	2,4
France	Comté-Beaufort-Gruyère	9 779	8,4
Autres	surtout Emmental	2 038	1,7
TOTAL		116 577	100,0

Source : DG Agriculture

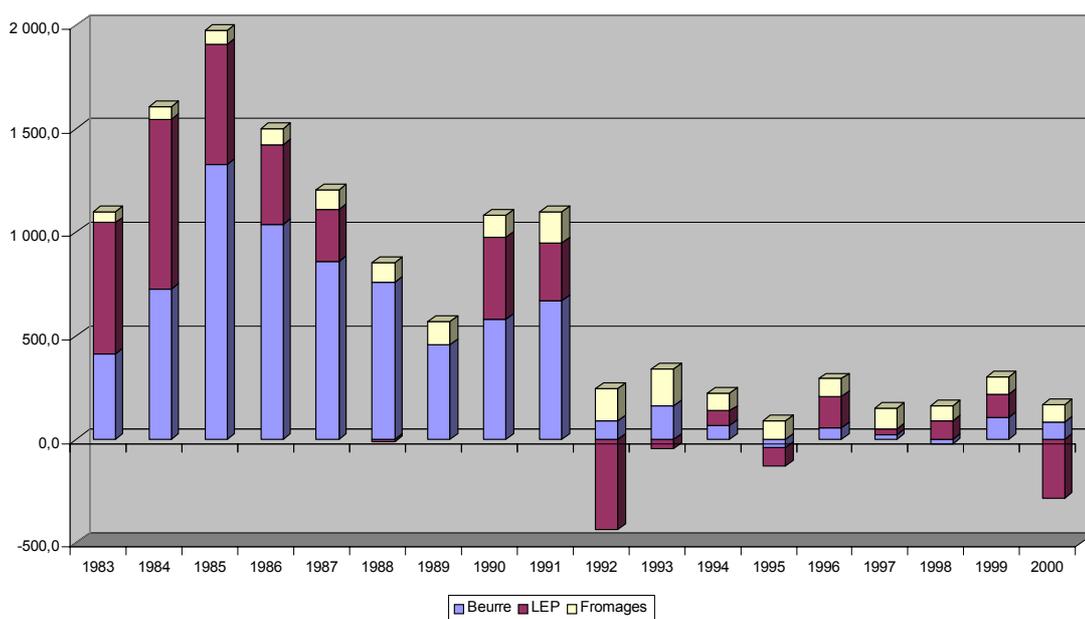
1.4.5. Coût des mesures de stockage

En résumé, le coût total des mesures de stockage public et privé (beurre, lait écrémé, fromages) s'est élevé à 2,159 milliards d'euros sur la période 1991-2000 et à 730 millions d'euros sur la période 1995-2000, soit respectivement 5,9 % et 3,8 % des dépenses totales de l'OCM Lait pour les deux périodes considérées.

	Moyenne annuelle 1991/2000 en millions d'euros	Moyenne annuelle 1995/2000 en millions d'euros
Stockage du lait écrémé en poudre	- 11,8	1,7
Stockage du beurre	118,8	33,8
Stockage du fromage	108,9	86,2
Total des 3 mesures	215,9	121,7

Source : Elaboration à partir de données UE

Evolution des coûts de stockage (millions d'ECU/€)



Source : FEOGA

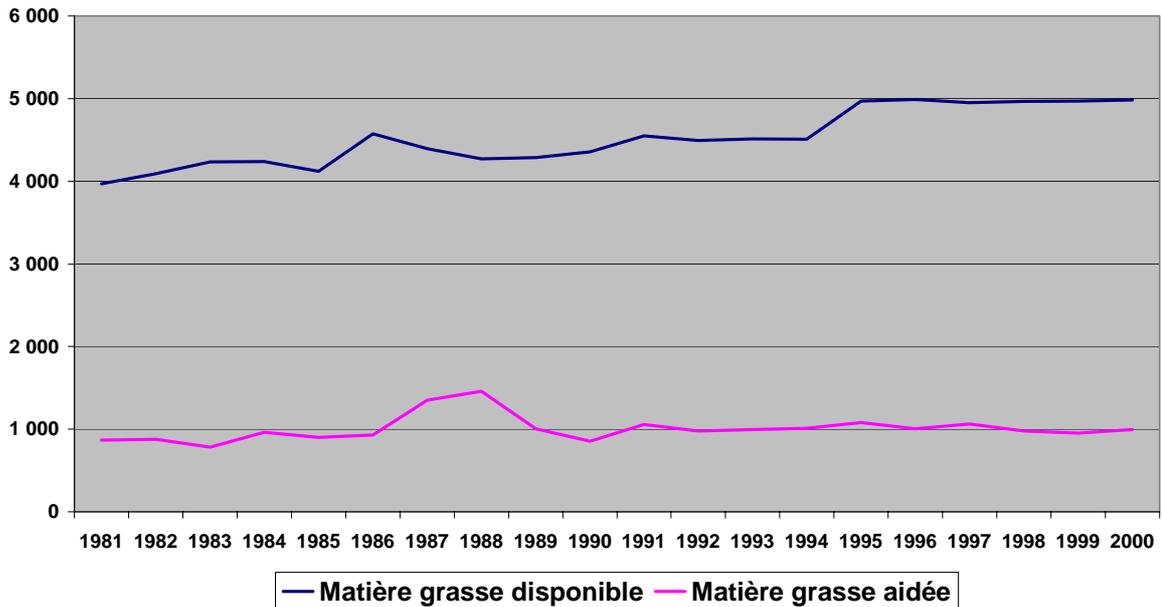
1.5. Evolution comparée des aides à la matière protéique et des aides à la matière grasse

1.5.1. Le soutien à la matière grasse

Entre 1981 (Union Européenne à 10) et 2000 (Union Européenne à 15), les taux de matière grasse des laits collectés ont fortement progressé, passant d'environ 3,8% à 4,1%, entraînant une hausse (compte tenu de l'augmentation de production) de la matière grasse disponible de 26%.

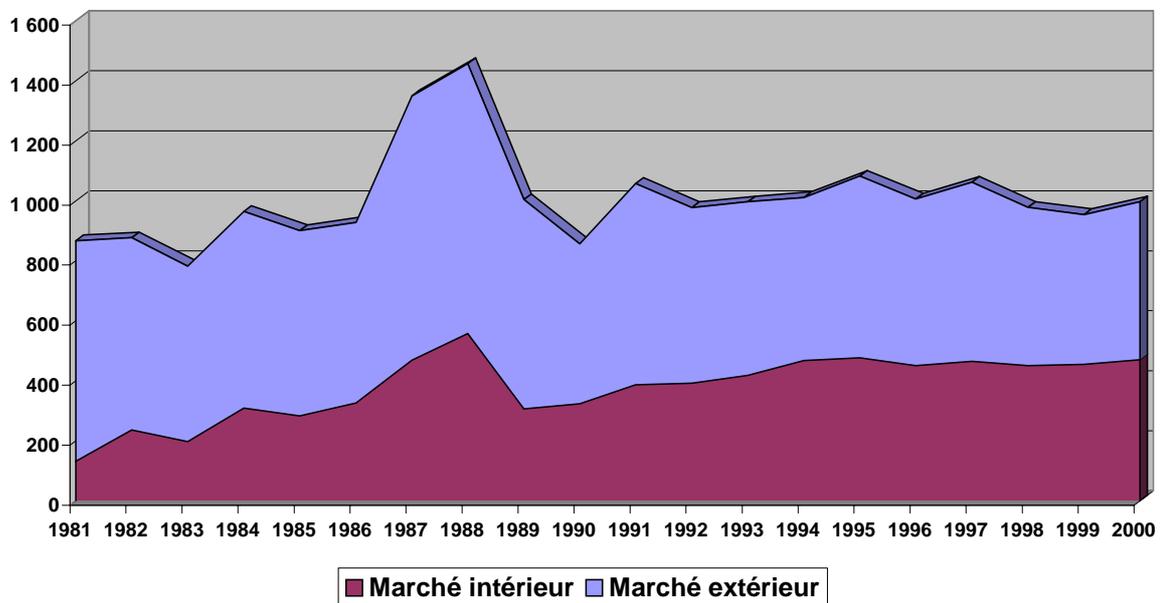
Si on excepte le pic des années 1987-1989, qui correspond à une forte période de déstockage des stocks publics de beurre, en particulier sur l'ex-URSS, les quantités de matière grasse aidée (beurres et MGB, poudres grasses, laits concentrés, fromages et divers) sont restées assez stables, autour du million de tonnes chaque année, soit **environ 20% des volumes de matière grasse disponibles** (beurres et MGB, poudres grasses, laits concentrés, fromages et divers).

Evolution du soutien à la matière grasse
(1000 t)



Alors que le marché extérieur était, jusqu'au début des années 90, beaucoup plus soutenu que le marché intérieur (entre 60 et 70% des volumes aidés pour le marché extérieur – tous produits – contre 30 à 40% des volumes aidés par les mesures internes – beurre surtout – dans les années 80), on a progressivement évolué vers une balance intérieur/extérieur assez équilibrée.

Structure des aides à la matière grasse
(en milliers de tonnes)

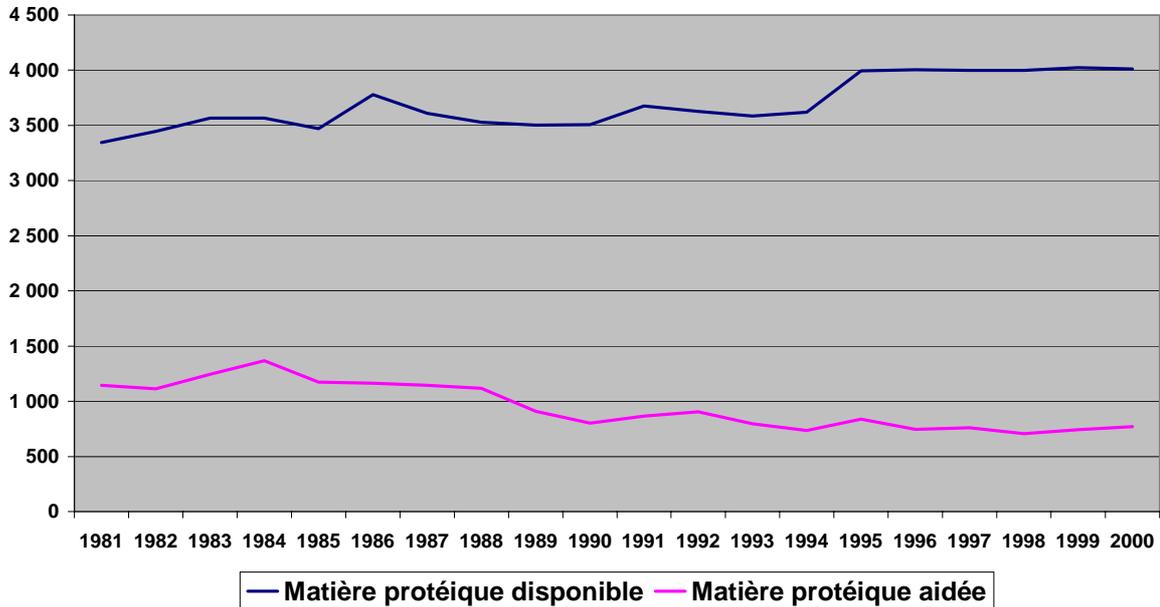


1.5.2. Le soutien à la matière protéique

Contrairement à la matière grasse, les quantités de matières protéiques aidées ont régulièrement baissé, passant de 1,1 million de tonnes au début des années 80 (et à près de 1,4 million de tonnes en 1984) à environ 750 000 tonnes actuellement.

La proportion de matière protéique aidée (toutes poudres, concentrés, caséines, fromages et divers) est ainsi passée de plus de 30% dans les années 80 à **moins de 20% de la matière protéique totale depuis 1996.**

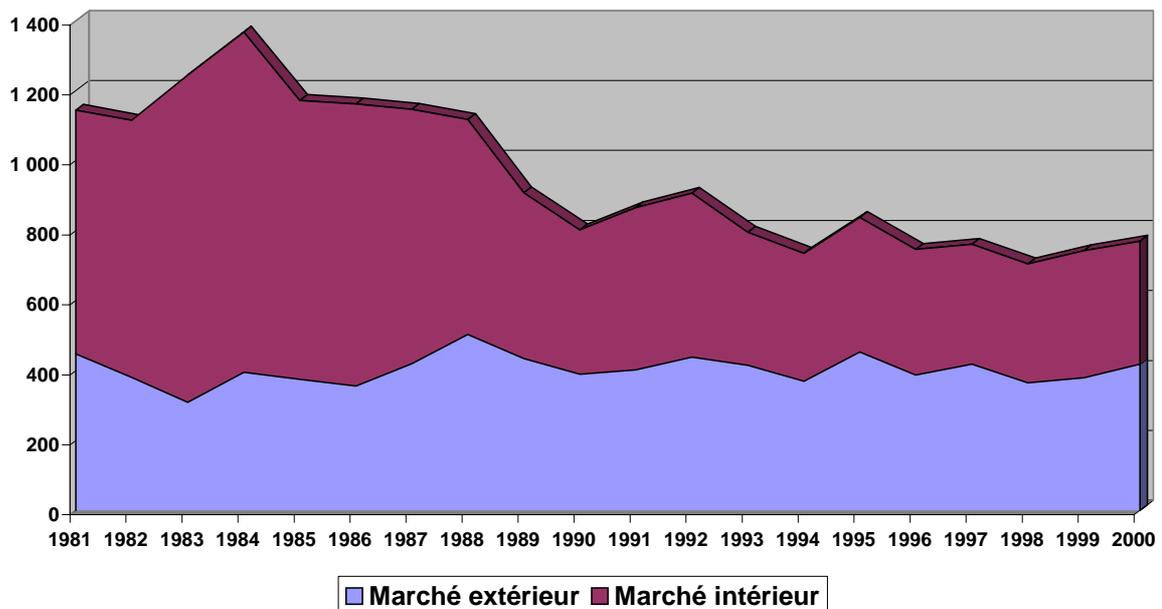
Evolution du soutien à la matière protéique
(en milliers de tonnes)



Les volumes aidés sur le marché intérieur (lait écrémé pour veaux et caséine, surtout) ont représenté de l'ordre de 65-70% du total de la matière protéique jusqu'en 1987. Leur poids a ensuite baissé avec le développement des exportations de fromages et de poudres grasses pour s'établir entre 45 et 50% depuis 1993.

On a donc là aussi une sorte de parité entre les volumes aidés intérieurs et extérieurs.

Structure des aides à la matière protéique
(en milliers de tonnes)



1.6. Jugements

1.6.1. Efficacité des mesures et excédents réels

Les réponses aux questions 1.2 et 1.3, relatives à l'efficacité des mesures d'écoulement interne et des restitutions, permettent une approche des excédents réels.

Efficacité des mesures de l'OCM Lait sur la période 1995-2000 (moyenne annuelle)

	Mesures d'écoulement interne	Restitutions	Ensemble des mesures
Coût de la mesure (millions d'€)	1 405,9	1 634,7	3 040,6
Total équivalent lait aidé (1000 t) (a)	11 125	12 523	23 648
Taux d'efficacité estimé (b)	52 - 67 %	88 - 95 %	71 - 82 %
Excédents réels (1000 t) (a x b)	5 785 - 7 454	11 020 - 11 897	16 805 - 19 351

Source : AND-I

En moyenne, sur la période 1995-2000, les mesures d'écoulement interne et les restitutions ont porté sur 23,6 millions de tonnes d'équivalent lait par an, avec un taux d'efficacité estimé de 52 à 67% pour les premières et de 88 à 95% pour les secondes. Les excédents réels sont ainsi évalués entre 16,8 et 19,4 millions de tonnes d'équivalent lait.

Si au lieu de prendre des fourchettes d'efficacité on prend des taux moyens (59,5% pour les mesures d'écoulement interne et 91,5% pour les restitutions) on aboutit à des excédents réels de 6,6 mio tonnes à l'intérieur et 11,5 mio tonnes à l'extérieur, soit des **excédents réels totaux de 18,1 mio tonnes, représentant 76% du volume aidé.**

Ces excédents réels, au-delà de leur imprécision, restent importants par rapport au niveau du quota total (de l'ordre de 15%), d'autant qu'ils sont soumis à la dégradation du solde du commerce extérieur et aux aléas de la conjoncture de consommation intérieure (croissance fromagère, saturation du beurre, prix et image du veau).

NB :

- *Dans ce qui précède et dans les réponses aux questions suivantes, on entend par taux d'efficacité le rapport (en %) entre le volume de demande suscité directement par une mesure donnée et le volume de production aidé au titre de cette mesure.*
- *Il en découle que si le taux est inférieur à 100, on peut supposer que l'excédent réel de produit correspondant est inférieur d'autant au volume aidé et que la dépense pour le volume aidé au-dessus de l'excédent peut susciter des effets pervers d'aubaine pour certains acteurs concernés et/ou de déplacement/substitution au détriment d'acteurs périphériques.*
- *Pour l'interprétation et la contribution au jugement d'évaluation, il convient de souligner les limites et l'importance du contexte de ce type d'indicateur secondaire, construit pour la circonstance, au-delà de l'approximation proprement dite des valeurs estimées.*
- *En première analyse, les taux d'efficacité mesurent "l'incidence réelle sur la demande", interne ou externe, selon les termes imposés des questions d'évaluation. Cependant, une autre approche est possible en rapportant le volume de production intérieure écoulé au volume de production aidé (total ou seulement de provenance intérieure). Dans ce cas :*
 - *Le taux d'efficacité sur les écoulements intérieurs paraîtra meilleur si l'on déduit les produits importés de Pays-Tiers qui peuvent bénéficier de la mesure, tel le beurre néo-zélandais transformé en beurre concentré.*
 - *Réciproquement, le taux paraîtra moins favorable pour les exportations avec restitution si l'on en déduit les volumes importés de produits comparables.*
 - *Ainsi, une approche globale de l'efficacité de l'ensemble du dispositif de soutien intérieur et extérieur, tenant compte des réalités diverses de l'échange international, permet une mise en perspective économique de l'incidence partielle de chaque mesure ; en particulier quand leur classement catégoriel est ambigu, comme l'aide au lait écrémé pour la caséinerie, relevant de l'écoulement intérieur mais avec une efficacité surtout mesurable à l'exportation des produits dérivés.*

- *Par suite, il paraît plus pertinent d'estimer l'excédent réel de manière globale et en équivalent-lait, unité commune.*

- *Enfin, la même logique conduit à circonstancier, voire relativiser, les éventuels effets d'aubaine liées aux surcroûts de volumes aidés. Dans l'économie réelle, l'excès de dépense publique ne se traduit pas automatiquement par des aubaines équivalentes, indues pour les opérateurs privés :*
 - *En dernier ressort, l'équivalent lait aidé en sus de l'excédent réel bénéficie d'abord au système laitier et principalement aux éleveurs, les aides contribuant de manière diffuse (prix, économies d'échelle, etc.) à leur revenu.*
 - *Dans le cas général, les situations concurrentielles qui prévalent dans les industries d'amont et d'aval (face à la grande distribution) ne permettent guère l'accaparement des aubaines, au mieux leur transfert au consommateur...*

1.6.2. Maîtrise des excédents

- L'OCM Lait et surtout le Règlement Quotas ont permis de réduire les excédents de produits et d'équivalent lait en volume, tant pour la matière grasse que pour la matière protéique.
- Les excédents ont été certes limités en proportion mais à un haut niveau, puisqu'ils représentent toujours environ 15% de la production totale de lait.
- Les excédents réels totaux représentent environ 76% du volume aidé. Donc un quart des montants d'aide peuvent être considérés comme des aubaines pour le marché final et la chaîne industrielle et commerciale avec une partie en retour pour les producteurs agricoles.
- Une double parité est à peu près vérifiée depuis 1996 :
 - Partage des volumes aidés en équivalent lait entre le marché extérieur et le marché intérieur.
 - Cohérence, en équivalent lait, entre la matière grasse et la matière protéique de l'équivalent lait aidé.

NB : En effet, il n'y a, du point de vue de la production agricole, que des excédents de lait entier, que l'industrie se doit de traiter pour l'ensemble des composants. Le système d'aides doit donc chercher à optimiser les prix et débouchés variables des produits commerciaux par des aides cohérentes avec la contrainte de départ.

1.7. Limites

Les limites des constats sont dues à l'imprécision des quantifications d'excédents.

Les limites des interprétations découlent des précédentes en particulier quant aux effets d'équilibrage et à leur durabilité. Une série de 5 ans n'est encore qu'un indice et n'est pas à l'abri de la conjoncture des marchés et des politiques...

2. QUESTION (1.2.): "DANS QUELLE MESURE LES DIVERSES MESURES D'ÉCOULEMENT INTERNE DE BEURRE ET DE LAIT ÉCRÉMÉ ONT-ELLES EU UNE INCIDENCE REELLE SUR LA DEMANDE DES PRODUITS CONCERNES ?

Les diverses mesures d'écoulement interne doivent être jugées par rapport au contexte de marché intérieur, particulier à chaque produit ; elles feront donc ci-après l'objet de chapitres distincts. Même si, en même temps, la matière grasse butyrique et le lait écrémé (et les parties de celui-ci, caséine et sérum) sont liés comme co-composants du même lait dans des équations dont la solution dépend aussi des écoulements externes.

2.1. L'aide au lait liquide écrémé destiné à la caséinerie

2.1.1. Présentation

Il s'agit d'un lait industriel, semi élaboré (totalement écrémé, à environ 2,7% de protéines non solubles), mis en œuvre par une industrie laitière spécialisée, pour la production traditionnelle de caséines (acide ou présure) ou des dérivés (caséinates), qui sont utilisés comme ingrédients d'intérêt nutritionnel et fonctionnel par les industries alimentaires de fabrication (dont notamment la fromagerie) ou comme bases d'industries de la chimie et des matériaux (ciments, colles, peintures, cuirs, plastiques).

Ces ingrédients font l'objet d'un commerce extérieur "libre" (sans restitutions à l'exportation et sans droits à l'importation).

La caséinerie produit du lactosérum en coproduit (de type acide, à environ 0,7% de protéines solubles).

NB : Des techniques plus récentes (par exemple, sur membranes) permettent de séparer les diverses fractions protéiques et lactosées. Chaque fraction bénéficie de propriétés différentes de celles des produits classiques (poudres de lait, caséines, sérums), ce qui permet d'élargir ou diversifier les usages en l'état ou en mélanges. Dans ce cas, il n'y a pas d'aide au lait écrémé mis en œuvre mais possibilité de restitutions à l'exportation des produits finis, concentrés en protéines (mais avec une limitation à leur poids d'équivalent LEP).

2.1.2. Structuration

2.1.2.1. Compréhension de la question

Dans ce cas, la question de l'incidence réelle sur la demande paraît simple et claire, avec une seule matière première et une seule utilisation bénéficiant de la mesure.

On pourra s'interroger dans la suite de l'évaluation, d'une part, sur les effets de substitution entre caséines/caséinates et poudres de lait écrémé, voire d'autres formes, mélanges et préparations de protéines de lait ou de sérums, et, d'autre part, sur les effets au niveau du commerce extérieur de cette aide "intérieure".

2.1.2.2. Critères de jugement

Le critère général paraît suffisant : la mesure a-t-elle généré une demande supplémentaire égale au volume soutenu ?

2.1.2.3. Méthodologie

Les bases de l'analyse sont fournies par les statistiques d'utilisation de lait écrémé et de dépenses d'aides. Le jugement doit être complété par l'examen des statistiques de commerce international des caséines. Vu la structure fragmentée des marchés et l'absence de données sur les débouchés commerciaux, des résultats d'enquête et les opinions d'experts sont nécessaires pour apprécier la dynamique des utilisations intérieures et extérieures.

2.1.2.4. Indicateurs

Evolutions sur longue période des volumes des consommations de lait subventionnées et des volumes et valeurs des productions concernées et des débouchés.

Eléments qualitatifs sur l'environnement concurrentiel et les facteurs de substitution entre produits.

2.1.2.5. Limites

La limite principale est l'imprécision des estimations en quantités et valeurs, due à l'insuffisance des statistiques publiques et informations commerciales face à la grande variété technique, sanitaire, douanière, réglementaire (Codex, etc.) des types de caséines et formulations dérivées. Le détail manque en particulier sur la part qu'ils tiennent respectivement dans la production de l'Union Européenne, les importations, les exportations, sur le marché intérieur et en transit, voire en retransformation.

2.1.3. Analyse

2.1.3.1. Evolution des utilisations de lait écrémé liquide

De 1981 à 2000 les tonnages de laits écrémés liquides aidés pour la caséinerie sont passés de 3,32 à 5,35 millions de tonnes, soit une progression de 61%. La production de caséines et caséinates a évolué dans la même proportion (voir tableaux 1 et 2 en annexe).

Evolution des utilisations de lait écrémé liquide aidé

<i>en milliers de tonnes</i>	1981	1988	1990	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Lait écrémé liquide aidé pour caséines et caséinates	3 320	6 818	3 666	4 833	4 645	4 568	4 789	5 265	5 345
Lait écrémé liquide aidé pour veaux	1 713	1 654	693	340	263	335	294	297	67
Lait écrémé liquide aidé pour autres animaux	2 437	0	10	0	0	0	0	0	0
TOTAL lait écrémé liquide aidé	7 470	8 472	4 369	5 173	4 908	4 903	5 083	5 562	5 412
<i>Part de la caséine / total lait écrémé liquide aidé</i>	44%	80%	84%	93%	95%	93%	94%	95%	99%

UE à 10 en 1981, UE à 12 de 1986 à 1994 inclus, UE à 15 depuis 1995

Source : UE – élaboration AND-I

La croissance a été ininterrompue jusqu'à 6,82 mio tonnes de lait en 1988 (+ 105% par rapport à 1981) sans effet du passage à l'Europe à 12. Elle a été suivie d'un palier à la baisse jusqu'à 3,73 mio tonnes en 1994 (-45% par rapport à 1988), cependant marqué d'une reprise à plus de 5 mio tonnes de lait en 1992. A partir de 1995 on observe un nouveau palier, plus élevé, stable autour de 4,7 mio tonnes jusqu'en 1998, y compris une contribution marginale de l'Autriche et de la Finlande. La période récente 1998-2000 indique une hausse à plus de 5,3 mio tonnes de lait.

Dès 1982, la caséinerie comptait pour 50% des volumes aidés de lait écrémé sous forme liquide. Ce taux a progressé à 80% en 1988, 90% en 1993 et a dépassé 95% depuis.

La part dans la consommation intérieure totale de lait écrémé liquide est cependant toujours restée limitée, de l'ordre de 10% en début de période jusqu'à près de 18% en 1988, pour retomber vers 12% (voir tableau 11 en annexe).

La mesure pour la caséine est cependant celle qui a montré la plus grande régularité d'usage de lait écrémé de 1981 à 2000. Dans le total (liquide et poudre) des laits écrémés aidés, la part de la caséine a montré une tendance croissante, durable, de l'ordre de 15 à 20% jusqu'en 1984, de 35% de 1988 à 1994 et avec une progression finale de 40% vers 50% de 1995 à 2000.

Bien entendu, ce phénomène est relatif et d'abord dû à la diminution des autres usages aidés, notamment du LEP pour veaux.

Les principaux pays utilisateurs de la mesure "caséine" sont la France, l'Irlande et les Pays-Bas, loin devant l'Allemagne, le Danemark et le Royaume-Uni.

2.1.3.2. Evolution du montant des aides

Le premier fait remarquable est que le niveau d'aide au lait écrémé pour la caséine a été presque en permanence significativement supérieur (de 5 à 20%) au niveau d'aide moyen à l'écoulement intérieur des laits écrémés, liquides et en poudre, notamment pour les veaux. Sans compter qu'avec la caséine, une petite valorisation complémentaire du lait est apportée par le sérum.

Evolution du coût de l'aide à la caséine

	1981	1988	1990	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Coût moyen de l'aide à la caséine (Euros/t)	51,3	92,6	80,6	71,0	67,0	63,1	59,9	68,9	64,2
Part de la caséine dans le coût des aides aux laits écrémés	14,7%	37,7%	35,0%	43,4%	41,5%	42,7%	43,9%	48,7%	48,5%

UE à 10 en 1981, UE à 12 de 1986 à 1994 inclus, UE à 15 depuis 1995

Source UE – élaboration AND-I

Une quasi-égalité n'est apparue qu'en 1999-2000, mais dans une conjoncture favorable de marché et de réduction des aides.

Le deuxième point à souligner est que l'aide maximum, avec une moyenne à plus de 95 Ecus/t de lait en 1985-1988 et une pointe à 100 Ecus en 1987, a correspondu à la production record de 1986-1989 ; alors que l'aide (51 écus/t) et la production étaient au plus bas en 1981. Encore en 1999, la production a répondu (+ 10%) à une nouvelle incitation momentanée (+10% à 69 €/t). La croissance s'est poursuivie malgré une baisse significative de l'aide en octobre 2000 à 49 €/t, mais alors que les marchés étaient porteurs (voir baisse des restitutions des autres produits laitiers).

Sur le long terme, il faut considérer que l'aide à la caséine a doublé de 1981 à 1987, puis diminué de moitié et retrouvé son niveau en 2000, pour des niveaux de production comparables, tout en s'égalisant avec les aides aux veaux, qui n'ont pas eu le même succès.

Dans les mêmes temps, la part de la caséine dans le total des aides au lait écrémé (liquide et poudre) a plus que doublé, jusqu'à plus de 40% en 1989, et presque triplé à environ 50% en 2000, du fait de la baisse des volumes aidés en nutrition, principalement pour les veaux.

Le troisième point à souligner est que, même après plus de 50% de diminution, une aide actuelle de 49 €/t de lait, entraîne une réduction de prix de revient de l'ordre de 1,7 €/kg de caséines et caséinates commerciaux. Ce qui est assez considérable :

- Par une aide de l'ordre de 20% sur le coût de la matière première (après avoir été près de 50% en début de période) pour des produits élaborés, voire sophistiqués,
- Par comparaison aux prix de marché courants, de l'ordre de 2 à 3,5 €/kg de concentrats et isolats protéiques d'autres origines, contre un ordre de 5 €/kg pour la gamme des caséines.

2.1.3.3. Evolution de la production de caséines et caséinates

Le début de période 1990-1995 reflète les fluctuations de quantités de lait aidées. La production de produits finis varie entre moins de 110 000 tonnes et plus de 150 000 tonnes. La suite 1996-2000 montre le mouvement de croissance jusqu'à plus de 155 000 tonnes (+ 18%), malgré la baisse de l'aide.

Evolution de la production de caséines et caséinates

<i>en milliers de tonnes</i>	1990	1992	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Production de caséines et caséinates	108	153	143	133	133	148	154	157
Importations de caséines	66	54	68	58	58	56	45	48
Exportations de caséines	63	71	57	58	58	59	63	71
Consommation apparente UE	111	136	154	133	133	145	136	135
Commerce mondial	168	177	160	145	155	160	173	170

UE à 12 de 1990 à 1994 inclus, UE à 15 depuis 1995

Source : UE – élaboration AND – I

Dans la structure de production récente, les caséinates représentent près de 45% du total et accompagnent la croissance générale, devant les caséines acides qui approchent 30% avec une croissance plus rapide, et les caséines présure qui stagnent autour de 25% du total actuel.

Les Pays-Bas sont très spécialisés en caséinates et en produisent une grande partie, devant la France et le Danemark (aussi très spécialisés). L'Irlande est leader en caséines acides et surtout présure, devant la France. L'Allemagne se renforce en caséinates. Les indications précédentes proviennent des données de l'Union Européenne sur les aides au lait.

A noter que les statistiques industrielles globales sont floues et imprécises, par exemple, sur les caséinates obtenus par retransformation de caséines, éventuellement importées, y compris de Pays Tiers ; par exemple encore, sur les données réelles du marché apparent, du fait du secret statistique, notamment aux Pays-Bas et Danemark, dû au nombre très réduit d'entreprises.

2.1.3.4. Le marché intérieur

La consommation apparente de l'Union Européenne apparaît assez stable dans la durée, de l'ordre de 120 - 125 000 tonnes dans l'Union Européenne à 12 et de 135 - 140 000 tonnes dans l'Union Européenne à 15 (voir tableau 2 en annexe)..

On doit y distinguer le débouché des industries non alimentaires qui ont de fortes contraintes de prix et n'ont pas les mêmes obligations de sécurité sanitaire, mis à part quelques petites spécialités cosmétiques. Avec beaucoup de réserve, on l'estimera à environ un quart du total, soit de 30 à 35 000 tonnes. Il est approvisionné par quelques produits déclassés et surtout par l'importation, particulièrement en Allemagne, aux Pays-Bas, en France, voire au Royaume-Uni.

Les marchés alimentaires sont nombreux et variés par les dosages et les formulations, en tant qu'ingrédients de base ou additifs.

- L'interdiction en fromagerie (sauf usage traditionnel) a de fait stoppé les abus du passé. La caséine aidée se substituait en effet à du lait de collecte. Cependant, la caséine est autorisée jusqu'à 5% dans les fromages fondus (soit un potentiel de 25 000 tonnes) et peut entrer dans des préparations de type fromager, par exemple pour des produits à tartiner.
- En charcuterie, un usage classique et important, dans les saucisses à pâte fine et analogues, semble en recul devant les produits "pur viande" mais s'étend en compensation dans de nombreuses nouvelles recettes. Les produits "traiteurs" et cuisinés et les aliments diététiques sont aussi deux branches en développement. Le caractère émulsifiant est apprécié dans les sauces et même dans les glaces. L'origine et le goût laitiers sont aussi des éléments de haut de gamme pour la qualité et l'image des produits finis.

Cependant, les concurrents carnés (plasma, œuf) et surtout végétaux progressent. Ils bénéficient de la croissance des marchés par la variété de leurs caractéristiques et leurs prix plus accessibles. Mais dans ces deux domaines les différences sont très claires et il semble y avoir peu de substitution directe.

Une zone de substitution existe aussi avec d'autres concentrats de protéines du lait et du sérum (non aidés).

2.1.3.5. La dynamique internationale

La première apparence est l'existence durable d'un solde exportateur de caséines et caséinates, en moyenne limité (2 000 tonnes, soit environ 1,5% de la production) avec une augmentation depuis 1998, liée à celle de la production. Ce solde provient de la différence de deux flux importants, presque symétriques, d'importations et d'exportations (60 000 tonnes) avec des volumes proches de 40% de celui de la production, et des fluctuations conjoncturelles significatives (+ ou - 10 000 tonnes).

On doit souligner, selon quelques sources commerciales, des mouvements soutenus de réexportation, éventuellement après retransformation (perfectionnement actif).

Ce qui revient à diminuer la part d'exportation dans la production communautaire aidée. Sauf depuis 1998 où l'on constate à la fois une baisse des importations et une hausse de production liée aux exportations.

Ainsi, la caséinerie européenne apparaît fortement impliquée dans le commerce international, à travers des grands opérateurs laitiers et quelques spécialistes. Elle y tient une part assez stable et constante pour environ 40% du total.

Les exportations, surtout en qualité alimentaire et produits élaborés, se portent principalement vers les pays et secteurs développés, en majorité aux USA qui ne sont pas fabricants mais gros utilisateurs, notamment, dans de nombreux "produits analogues" dont fromagers. A noter qu'ils importent aussi d'autres concentrés de protéines de lait et de sérum.

Les importations viennent traditionnellement de l'Est, PECO et CEI, à bas prix et encore souvent à basse qualité, pour le non alimentaire ou la retransformation. Mais derrière la Nouvelle Zélande, là aussi principale concurrente, ces pays progressent et se retrouvent sur les marchés américains et asiatiques.

Les prix à l'importation (non taxés) se situent dans une fourchette de 2,5 à 4 €/kg selon les années et la qualité, ceux à l'exportation entre 3,5 et 5 €/kg (après aide). Le différentiel est proche d'1 €/kg et serait de l'ordre de 2,5 €/kg sans l'aide.

2.1.3.6. La dynamique de valeur ajoutée

La caséinerie est une activité traditionnelle dont la technologie basique existe encore au niveau artisanal et peut continuer de se développer dans le monde, partout où existent des excédents de lait localisés, saisonniers, aujourd'hui en Biélorussie, par exemple, et déjà en Inde ou en Chine.

Sous forme industrielle, les coûts d'investissement et d'exploitation sont proches de ceux de la poudre de lait : chaudronnerie et séchage (caséine et sérum), et poussent à la concentration technique.

Sur cette base la caséinerie est une des activités les plus concurrentielles du système laitier mondial.

Les aides qui existaient de longue date, d'abord au niveau national, ont permis à la caséinerie européenne, maintenant suivie par la Nouvelle Zélande, de se spécialiser et de développer la valeur technologique de ses produits tout en assurant une haute sécurité sanitaire.

C'est donc maintenant un métier de "spécialités" et de savoir-faire permettant d'accroître la valeur ajoutée de ses clients.

Cependant, si les produits restent typiquement laitiers pour l'aspect nutritionnel et alimentaire, ils rencontrent par ailleurs des concurrents et substituts au niveau de leurs propriétés fonctionnelles, provenant de secteurs agro-industriels puissants, en particulier du secteur végétal (amidonnerie - glutennerie, soja) et à partir de matières premières à prix incomparablement plus bas.

Il est donc clair que la mesure d'aide a permis de maintenir un débouché qui s'est déplacé vers le haut de gamme, essentiellement pour les industries alimentaires et sur les marchés développés intérieurs et extérieurs, principalement nord-américains. Ces marchés fonctionnent sur la base de liaisons technico-commerciales entre vendeurs et acheteurs pour la partie la plus sophistiquée et dynamique. En cas de rupture (prix trop élevés ou manque d'approvisionnement) ces liaisons sont beaucoup plus difficiles à rétablir que dans le cas du négoce de commodités.

Réciproquement, la pérennité et la réactivité des marchés attestent de l'efficacité de l'aide, au prix d'un coût élevé, comme indiqué ci-avant.

Enfin, on avait déjà noté aux "préalables" que l'industrie laitière développe de nouveaux produits spéciaux plus ou moins concentrés en protéines caséiques et/ou sériques, notamment pour l'exportation, ce qui introduit une question de cohérence entre les diverses mesures intérieures et extérieures concernant le lait écrémé. D'autant plus que, d'une part, les USA commencent à s'inquiéter du total de leurs importations en protéines d'origine laitière et, d'autre part, les technologues s'intéressent à l'extraction de caséine à partir de LEP.

2.1.4. Jugement

On peut affirmer que, sur le long terme, la mesure a généré une demande proche du volume soutenu.

En effet :

- En longue période, on vérifie la pérennité et une stabilité de fond, d'une part, des fabrications (minimum de l'ordre de 4 millions de tonnes de lait écrémé) et, d'autre part, des marchés des caséines de qualité que l'on peut estimer au minimum de 110 000 tonnes, pour environ 45 000 tonnes à l'exportation (25% du commerce mondial) et 65 000 tonnes sur le marché intérieur (50% de la consommation apparente courante).
- La réactivité de la mesure a été prouvée dans la période 1986 - 1989, comme mesure de dégagement (doublement des utilisations par rapport à 1981).
- La flexibilité de la mesure a permis depuis 1988 une baisse quasi continue du montant de l'aide, à efficacité relativement constante, en donnant la latitude à l'industrie d'améliorer sa propre compétitivité (par concentration, spécialisation et innovation).
- Un noyau étroit de marché intérieur aurait existé au niveau de prix interne du lait écrémé, sans aide, mais il est peu imaginable que l'industrie de l'Union Européenne aurait pu développer cette activité sans la protection (non tarifaire) de fait et sans l'espace de marché de l'exportation. Hors fromagerie, ce noyau de marché intérieur aurait été limité aux industries alimentaires les plus exigeantes en qualité et les moins sensibles aux prix (diététique, produits culinaires...) soit un ordre de 10 à 15 000 tonnes (moins de 10% de la production actuelle, taille d'un atelier moyen).
- Par ailleurs, certaines industries alimentaires (charcuterie) ont évoqué de possibles substitutions, très limitées, entre caséine et LEP.

En résumé, notre jugement est que la mesure a suscité en moyenne une demande supplémentaire réelle de 85 à 95% des volumes aidés (le plus en dégagement intensif). Ce supplément a été quasi total pour la partie exportation qui, en général, aurait été impossible sans l'aide (à comparer avec les exportations de LEP).

Face à cette efficacité jugée élevée, on doit s'interroger sur l'efficacité (voir chapitre suivant) et sur les autres impacts :

- Peu d'effets de substitution aux dépens d'autres secteurs laitiers (LEP) et agricoles de l'Union Européenne, par exemple en protéines végétales (pour l'essentiel importées).
- Peu d'effets de déplacement, la caséinerie s'est développée dans les bassins laitiers, spécialisés, plutôt excédentaires.
- De vraisemblables effets d'aubaine liés aux coûts élevés et à l'efficacité même de la mesure, mais dilués, épisodiques, spéculatifs : éléments d'aubaine pour les zones de production, les entreprises de collecte et la beurrerie qui ont pu se développer en volume grâce à l'OCM et trouver là un débouché un peu plus valorisateur (caséine et sérum) en général que le LEP et le beurre.

Cette aubaine a été partagée entre les producteurs des zones concernées et les clients, en particulier à l'exportation (pas de caséinerie aux USA). Elle a contribué au développement des capacités d'innovation/diversification de l'industrie laitière.

2.1.5. Limites

Enfin, des limites sont à signaler pour compléter ce jugement globalement positif sur l'efficacité de la mesure et la période à évaluer :

- Le manque de transparence, dû aux structures du secteur et des échanges, à la complexité des réglementations, y compris douanières, et aux statistiques rudimentaires qui en découlent.
- Le statut ambigu d'une mesure "intérieure" dont l'effet se mesure pour une forte part à l'exportation ; ambiguïté soulignée par le fait que le niveau d'aide a été longtemps supérieur à celui appliqué aux autres écoulements intérieurs.
- Le statut particulier d'une aide à la matière mise en œuvre (lait écrémé liquide) et non aux produits (caséines, sérums). Il repose ici la question de l'intérêt d'un modèle de gestion complet par constituants du lait et d'une cohérence globale entre aides, produits (de plus en plus maîtrisés et divers) et équivalent lait à la production.

2.2. Les aides au lait écrémé liquide et en poudre, pour la nutrition animale

2.2.1. Présentation

La forme liquide a perdu de son importance, elle est généralement le sous-produit d'une production fermière (crème, beurre,...) ou une rétrocession d'artisanat ou d'industrie à des éleveurs pour diverses espèces animales dont le porc. (L'application de la mesure s'est arrêtée en 2000)

Le lait écrémé en poudre (LEP) est de même nature que celui bénéficiant d'autres mesures (exportations avec restitutions). La principale mesure depuis les débuts de l'OCM a concerné l'incorporation dans les aliments d'allaitement. Le dispositif complet et permanent vise les veaux avec, d'une part, des taux d'incorporation réglementés et, d'autre part, des aides financières venant réduire le prix du marché. L'industrie de l'aliment-veau est devenue très concentrée au niveau européen, soit dans le cadre de groupes laitiers soit spécialisée. Il existe aussi des formes d'intégration entre aliment/élevage et abattage. On ne citera que pour mémoire les mesures spéciales qui avaient permis des écoulements vers l'industrie des aliments composés pour tous cheptels.

Il faut noter que, du point de vue nutritionnel et selon le type de veau (âge, poids, couleur de la viande), la protéine laitière, complète de la poudre de lait peut être remplacée largement par les protéines de lactosérum et/ou des protéines végétales (soja...) ou animales (poissons...). Les taux obligatoires d'incorporation ne portent que sur l'aliment demandant à bénéficier de l'aide, ce qui laisse place à la pratique du "2^{ème} sac" composé de produits non laitiers et éventuellement de constituants laitiers non aidés (principalement des sérums). Au-delà d'un effet immédiat, après une décision d'augmentation significative de ce taux (environ 3 mois pour que la filière s'adapte), la mesure, ainsi contournée, n'a guère eu d'influence sur l'évolution à long terme du débouché du LEP. Selon les modes d'élevage, la substitution peut porter jusqu'à plus de 80% des besoins nutritionnels totaux en protéines durant la vie du veau.

Il existe des flux significatifs inter-européens et de petits échanges internationaux d'aliments d'allaitement, ainsi que des flux de veaux et de viandes, qui biaisent les comparaisons et corrélations statistiques, nationales, entre LEP, aliments et carcasses.

2.2.2. Structuration

2.2.2.1. Compréhension de la question

La question de l'incidence réelle doit être segmentée dans la mesure où la demande de lait écrémé a pu provenir de divers marchés, de consommations directes et indirectes, et être influencée par l'offre d'autres produits laitiers. En ce qui concerne l'aliment veau, elle dépend d'abord de la consommation finale de viande de veau, hétérogène et variable selon les pays. Elle dépend également des seuils nutritionnels de consommation de poudre de lait nécessaire aux différents types de veaux et à la qualité de viande attendue, ainsi que des coûts relatifs des matières

substituables (dont sérums). En outre, elle subit les effets combinés des variations des deux mesures du dispositif : taux d'incorporation obligatoire et montant d'aide.

2.2.2.2. Critères de jugement

Le critère général de la demande supplémentaire suscitée par les mesures sera particulièrement examiné pour le LEP en aliment-veau. Un critère second sera la demande de viande de veau.

2.2.2.3. Méthodologie

- Analyse historique des débouchés de lait écrémé par mesure et des montants d'aides correspondants.
- Analyses comparées des évolutions statistiques de production de viandes de veaux, de production d'aliment-veau et d'utilisation de LEP aidée.
- Analyses des mécanismes et de l'évolution des utilisations et de l'évolution du montant des aides en nutrition animale.
- Examen des observations du rapport spécial n° 1/99 de la Cour des Comptes.
- Etudes et opinions d'experts, notamment sur les facteurs de substitution, aux divers niveaux de la filière (consommations de viandes, formules d'aliments).

2.2.2.4. Indicateurs

- Evolutions des utilisations de lait écrémé et des aides.
- Evolution des abattages de veaux, facteurs de demande.
- Taux d'incorporation réel de LEP dans l'alimentation du veau, facteurs de substitution.

2.2.2.5. Limites

Pour le veau, les structures restreintes et pour partie intégrées verticalement et internationalisées du secteur et de la filière, d'une part, et la segmentation des modes et types de production, par exemple entre Pays-Bas, régions françaises et Italie, d'autre part, ne laissent paraître que des informations approximatives pour une différenciation fine des divers degrés de l'incidence de l'aide.

Pour les "autres animaux" les faits importants sont déjà lointains. Les facteurs de demande de lait écrémé étaient liés au prix de l'offre donc au niveau spécial, exceptionnel, des aides. La part du lait est restée négligeable dans le volume total des matières utilisées pour leur alimentation.

2.2.3. Analyse

2.2.3.1. Utilisations du lait écrémé

Il convient d'abord de distinguer les différentes mesures selon le cheptel destinataire - veaux et autres -, selon le produit (et donc le type d'opérateur) aidé - liquide ou en poudre - et selon les périodes.

Evolution des utilisations du lait écrémé

<i>en milliers de tonnes</i>	1981	1984	1985	1990	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Lait écrémé liquide pour veaux	1 713	1 846	1 605	693	340	263	335	294	297	67
Lait écrémé liquide pour autres animaux	2 437	3 733	2 622	10	0	0	0	0	0	0
LEP pour veaux en équivalent lait liquide (1)	14 310	13 693	12 375	8 423	6 534	5 975	5 441	5 206	5 468	5 237
LEP pour autres animaux en équivalent lait liquide (1)	0	6 514	2 843	0	0	0	0	0	0	0
TOTAL lait écrémé liquide pour veaux et autres animaux *	18 460	25 786	19 445	9 126	6 874	6 238	5 776	5 500	5 765	5 304

(1) facteur de conversion : 11

UE à 10 avant 1985, UE à 12 de 1986 à 1994 inclus, UE à 15 depuis 1995

Source UE – élaboration AND – I

Sachant que, sur la période 1981-2000 et en équivalent lait écrémé liquide, les utilisations ont connu des écarts de 1 à 5 (25,7 mio tonnes d'équivalent liquide en 1984, 5,3 mio tonnes en 2000), on proposera de différencier trois logiques :

- L'une, de pur dégagement, illustrée par la vente de LEP subventionné à l'industrie d'alimentation animale (régie par la seule loi de la minimisation de ses coûts de nutriments) et qui a fonctionné massivement de 1983 à 1986, jusqu'à 6,5 mio tonnes (équivalent liquide) en 1984.
- L'autre, de prévention du stockage d'excédents, conduisant à subventionner les utilisations sous formes liquides au plus près du terrain, y compris pour l'élevage des porcs (dont on connaît la capacité omnivore et la consommation plus habituelle de sérums), et qui a été utilisée de manière importante jusqu'en 1987, jusqu'à 5,6 mio tonnes de lait écrémé en 1984 ; puis qui a été limitée aux veaux et a doucement décliné jusqu'en 2000.
- La troisième, plus permanente et globale dans le cadre de la politique laitière et agricole, qui a été de soutenir la consommation de lait par les veaux (principalement du cheptel laitier) et donc d'aider l'élevage et la consommation de viande de veau ; le principal instrument a été l'aide à la poudre de lait incorporée dans l'aliment-veau et plus accessoirement l'aide au lait liquide citée ci-dessus.

A noter que les évolutions ont été pratiquement insensibles aux élargissements de l'Union Européenne à 12, puis à 15 ; les nouveaux membres étant peu concernés.

L'aide au LEP pour veaux a porté sur une quantité maximale jusqu'en 1983, autour de 14 mio tonnes d'équivalent lait écrémé liquide. Ce débouché a ensuite décliné de plus de 60% jusqu'à 5,4 mio tonnes en 1997, tout en restant le principal. Depuis 1998, il est sur un palier au même niveau que la caséinerie (5,3 mio tonnes).

Dans le total des liquides, la part pour les veaux a été supérieure à 1,5 mio tonnes jusqu'en 1988. Le total, avec poudre, en équivalent liquide pour les veaux a ainsi culminé à 16,2 mio tonnes en 1983, soit le triple d'aujourd'hui, il était tombé à 7,8 mio tonnes dès 1993.

Au total, en 1981, la nutrition animale absorbait environ 34% du marché intérieur de lait écrémé, dont 2/3 pour les veaux. Cette part est tombée à 20% dès 1989, mais uniquement pour les veaux et à 90% sous forme de LEP, et tend vers 10%. (cf. tableau 13 en annexe).

2.2.3.2. Evolution des aides

NB : Notamment ci-dessous, on a privilégié l'usage de coûts moyens calculés, pour illustrer les mouvements de long terme, au risque de masquer la réactivité à la conjoncture par la fixation du niveau des aides (par exemple 58 €/t en 1998). Le coût moyen calculé subit les chevauchements des années budgétaires et calendaires et des rythmes de paiements nationaux et communautaires. Les coûts relatifs aux frais de stockage des poudres de lait écrémé sont traités au chapitre 1.4.3.

Evolution du coût de l'aide au lait pour veaux

<i>en euros par tonne</i>	1981	1984	1985	1990	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Coût moyen de l'aide au lait liquide pour veaux	57,4	67,9	75,0	60,6	61,2	ns	63,1	64,8	57,6	ns
Coût moyen de l'aide au lait liquide pour autres animaux	78,7	111,1	111,4							
Coût moyen de l'aide au LEP pour veaux	535,2	719,0	820,0	663,2	719,2	756,6	738,3	735,4	733,2	743,3

UE à 10 avant 1985, UE à 12 de 1986 à 1994 inclus, UE à 15 depuis 1995

Source : UE – élaboration AND-I

A situation exceptionnelle, mesure exceptionnelle : l'aide au lait liquide pour les porcs est montée en moyenne annuelle de près de 80 Ecus/t en 1981 à plus de 120 en 1987, avec l'efficacité signalée ci-dessus (mais en diminution dès 1985). Ce niveau d'aide était supérieur d'un tiers à celui accordé pour les veaux (tableau 11 en annexe). Celui-ci, à moins de 60 Ecus/t en 1981, s'est élevé fortement, de 50%, vers 75 Ecus en 1985 et plus de 86 en 1987, toujours en moyenne annuelle (soit cependant 15% de moins que pour la caséine - voir chapitre précédent). La diminution a été brutale, à 66 Ecus dès 1988 et 61 en 1989. Mais les volumes en jeu étaient déjà en diminution et les petites remontées conjoncturelles (près de 69 Ecus en 1994) n'ont eu aucune influence sur le déclin.

Le LEP pour les veaux a connu un mouvement historique similaire, mais plus accentué que pour la forme liquide.

Si on considère un coefficient d'équivalence approché de 11 (en liquide pour 1 tonne en sec) la poudre a été aidée à un coefficient de moins de 10 jusqu'en 1983, moins de 11 ou égal jusqu'en 1987, nettement supérieur ensuite (par exemple 12 en 1989 et en 2000).

Ainsi, l'aide au LEP a connu une plus forte croissance de 1981 à 1987 - 1988, de 535 Ecus/t à près de 900 (+ 68%) et une moindre diminution ensuite, que pour la forme liquide.

Globalement, le rapport "aide sur prix de marché" (tableau 14 en annexe) a fluctué entre 40 et 50% avec un maximum en 1987, et de 43 à moins de 33% depuis, avec un trend à long terme en baisse.

2.2.3.3. Evolution des taux d'incorporation obligatoire

Le respect d'une teneur minimale en LEP des aliments d'allaitement est une condition d'éligibilité de l'aide. Ce taux a été fixé par la Commission selon la conjoncture, par exemple :

- Au 05/06/88 : 60% (pression des stocks), puis jusqu'au 30/09/88 : 45% (remontée des cours).
- Au 31/01/93 : 50%, puis jusqu'au 30/06/96 : 35%.
- En 1999 : 50% puis baisses répétées en 2000, vu la conjoncture internationale, jusqu'à 25 % encore au 31/12/2001.

Cette mesure était un "signal au marché" reconnu, avec un effet mécanique en cas d'augmentation du taux et un certain effet de rémanence, de l'ordre de 3 mois selon les professionnels, lié aux rigidités des plans d'élevage et d'alimentation.

Elle a perdu beaucoup de son influence avec les progrès de la concentration et de l'intégration des filières et avec la généralisation du "deuxième sac".

Certains acteurs prônent la souplesse qui limiterait le deuxième sac (mais compliquerait le contrôle), d'autres considèrent dans la pratique "la formule 50" comme un standard dont le coût est à optimiser.

L'effet de long terme sur les volumes résorbés a été presque marginal, mais c'est un outil de gestion courante (prix/quantité) et un élément estimable, plus que symbolique, pour la définition de la nature laitière, particulière des aliments d'allaitement.

2.2.3.4. Les productions de veau et consommations d'aliment-veau

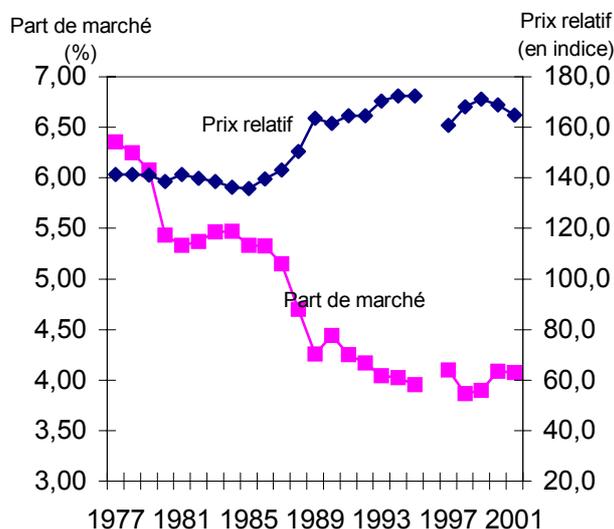
On admettra aisément que la consommation liquide ou en poudre par d'autres animaux, par exemple les porcs, n'aura eu aucun effet significatif sur la production et le marché de ceux-ci, et réciproquement.

Pour évaluer la situation du veau, on étudiera la période depuis 1990 :

- En effet, la forte diminution historique des consommations (crise d'image du "veau aux hormones") et productions de veaux traditionnelles, en particulier en France et en Italie, est acquise, sinon achevée.
- L'élevage industriel du veau a trouvé sa place dans le nouveau système laitier avec Quotas (marché des petits veaux, lié à un cheptel réduit, rajeuni et spécialisé).
- Les consommations aidées de poudre de lait ont déjà fortement diminué, celles du lait liquide sont déjà marginales et ne biaiseront plus les indices de consommation apparents.

- Le prix relatif de la viande de veau qui avait baissé légèrement de 1981 à 1985 avec stabilisation de la consommation, a augmenté rapidement, de 20% entre 1985 et 1990, avec une perte de part de marché des viandes du même ordre (- 20%) dans le cas de la France, passant de 5,4% à 4,3% du total viandes (Source Panel SECODIP, travaux INRA).

Evolution du prix relatif de la viande de veau



Source : Panel SECODIP + INRA

Depuis 1990, les nombres de veaux et tonnages abattus sont assez stables sur la période : 6 millions de têtes à 133,5 kg en moyenne et 800 000 tonnes, plus ou moins 5%, avec peu d'influence de l'élargissement de l'Union Européenne, indiquant donc une perte de part du marché européen des viandes.

Par ailleurs, la statistique industrielle de production d'aliments d'allaitement, qui n'est totalement ni exhaustive ni précise, indique aussi une situation relativement stable, du moins après 1992.

Il faut tenir compte de la circulation des produits des Pays-Bas vers la France et de celle-ci vers l'Italie, par exemple. Ces produits sont faits pour l'usage des clients et donc variés, ils peuvent aussi être complétés par les revendeurs et les éleveurs, de plus en plus compétents, attentifs à leurs coûts, à leur performance globale (viabilité et valorisation du veau) et donc à leurs clients directs (abatteurs) et ultimes (grandes surfaces et boucheries).

Le taux de poudre de lait devient une variable complexe, technique, commerciale et financière :

- Le veau entre en concurrence avec d'autres viandes, voire en substitution plus ou moins explicite, par exemple avec la dinde dont les coûts sont bien plus compétitifs. La poudre de lait est un nutriment de luxe qui n'est spécifiquement nécessaire qu'au jeune mammifère.

Toujours dans le cas de la France (source SECODIP - INRA), le prix relatif de la viande de veau a continué de croître, de plus de 6% entre 1990 et 1995 avec une réduction du même ordre de sa part du marché des viandes. Après les ruptures liées à la crise de l'ESB, cette élasticité au prix se vérifie à nouveau de 1997 à 2000 en faveur de la viande de veau dont l'image a été moins atteinte et qui regagne un peu de part de marché.

- L'éleveur très professionnel de veaux un peu lourds, "à la hollandaise", fourni par un spécialiste de l'aliment, pourra se contenter de 15 à 20% de poudre dans l'alimentation de la vie du veau. Un peu moins spécialisés, avec des clientèles plus variées, des veaux plus légers, et plus souvent dépendants de fournisseurs laitiers, des français resteront au-dessus de 20% et des italiens, avec des consommateurs plus traditionnels, resteront au-dessus de 30%.

- D'après les enquêtes, malgré les aléas conjoncturels des prix des petits veaux entrant en élevage et des prix de la viande finie, le coût de l'aliment est en général supérieur ou égal à 50% du prix du veau-carcasse. Le montant de l'aide au LEP se situe entre 10 et 15% du coût de l'aliment (de l'ordre de 6 à 8% du prix du veau, mais, à défaut d'aide, l'usage accru de substituts réduirait l'impact de la suppression).
- L'attention à la qualité de la viande et à son image s'est renforcée depuis les crises alimentaires répétées (ESB, OGM).

Le taux d'utilisation européen moyen peut encore techniquement diminuer et le débouché baisser de 100 000 tonnes de poudre de lait, vers moins de 400 000 tonnes, à cheptel égal.

Une baisse de l'aide ne serait pas complètement compensée, sauf baisse du prix du LEP, et ferait baisser la consommation de viande de veau et de LEP, mais de manière plus limitée (par exemple de 10% = 40 000 tonnes).

Cependant, le palier observé depuis 1997 conduit à s'interroger. La consommation de viande de veau recommencera-t-elle à diminuer ? Des chartes de qualité incluant un minimum de lait vont-elles se multiplier et soutenir l'image et le marché ?

Il reste que le système d'aide n'a pas empêché les taux apparents d'incorporation et de consommation de poudre de diminuer inéluctablement de 30% entre 1991 et 1996, malgré le léger transfert résiduel du lait liquide aidé vers le LEP. Ainsi :

- La consommation moyenne de poudre par veau a diminué de moitié, vers 80 kg (\pm 25 kg).
- Le taux d'incorporation moyen s'approche de 25% (\pm 8%).
- La consommation de poudre aidée est descendue à 476 000 tonnes en 2000, soit la moitié de celle de 1988.

2.2.3.5. *Compétitivité et dynamique laitière*

- Le veau de boucherie est surtout un produit de la vache laitière et son abattage jeune réduit d'autant le risque d'excédents de viande bovine.
- Le veau est une viande blanche qui bénéficie encore d'une image laitière, mais sous contraintes fortes de prix (voir élasticité dans le cas de la France, supra) et croissantes de qualité (y compris bien être de l'animal) avec le risque, déjà expérimenté, des baisses de consommation, réduisant mécaniquement le débouché de lait.
- La réglementation d'incorporation obligatoire du LEP, sauf aide massive, n'est qu'un outil de gestion conjoncturelle, palliatif de circonstance, d'autant plus qu'aucune réglementation communautaire n'est venue promouvoir et garantir le "veau au lait".
- La poudre de lait n'est jamais compétitive dès qu'est atteint "le minimum vital" de consommation par le veau et celui-ci ne cesse de baisser sous les efforts des nutritionnistes et zootechniciens.
- Cependant, l'un des meilleurs substituts et compléments est la poudre de sérum qui a une relation prix/qualité avec la poudre écrémée, de l'ordre de 1 à 3 au vu de leurs teneurs respectives en protéines (voir tableau 8). Le prix agit sur le marché du LEP qui agit sur celui du sérum et sur son prix...

2.2.4. **Jugement**

Les mesures d'aides à la consommation de lait écrémé par les animaux et principalement de LEP par les veaux, ont globalement pu générer des demandes réelles importantes, mais qu'il convient de segmenter dans le temps et selon les applications :

- Pour les "autres animaux", les aides momentanées en périodes très excédentaires ont permis des dégagements massifs, certes coûteux, mais à juger dans le contexte de l'époque, face à peu d'alternatives. Donc forte efficacité mais plus d'actualité.

- Pour les veaux, les aides ont soutenu des demandes de LEP supplémentaires à ce qu'étaient les exigences technico-commerciales du moment. Certes, les quantités minimales nécessaires ont aussi bénéficié des aides. Pourtant, à ces niveaux d'aides, les opérateurs ont continué de juger les coûts d'aliment trop élevés et cherché en permanence à réduire les taux d'incorporation.

Ainsi, l'apparent effet d'aubaine n'a pas empêché les consommations de diminuer et de nombreuses entreprises du secteur de disparaître. Il a d'abord servi à retarder l'application des substitutions donc à ralentir la réduction du débouché.

Ensuite, il a bénéficié au consommateur encore en attente de "veau au lait".

Enfin, il a surtout bénéficié au système laitier global, d'une part, aux éleveurs laitiers producteurs de petits veaux et aux industriels intégrateurs, d'autre part, en facilitant un report sur les sérums et en soutenant le prix de ceux-ci. Donc une efficacité limitée, portant sur des volumes en forte réduction mais s'approchant peut être d'un niveau asymptotique.

NB : Dans son rapport spécial n° 1.99, la Cour des Comptes n'a pas discuté l'efficacité de la mesure, d'abord inquiète de l'équilibre du marché, de la baisse de consommation, des importations de LEP et de la concurrence de produits moins onéreux.

Nous soulignerons ses constats sur l'insuffisance du système d'information et sur l'imprécision de la réglementation, de la gestion et du contrôle sur les teneurs de protéines de lait entier des produits subventionnés.

Sa recommandation de "mettre en œuvre des procédures d'appel à la concurrence" n'est pas très convaincante du fait même de l'opacité du marché qu'elle observe et du fait des effets marginaux qui en découleraient par rapport aux constats de la baisse de marché de long terme.

Dans sa réponse, la Commission est d'accord sur la question du paiement selon la teneur en protéines et sur l'importance prise par les poudres de lactosérums. Face à l'idée d'une procédure d'appel d'offre, "elle craint la charge administrative et les risques financiers... et la participation... d'un groupe restreint d'opérateurs spécialisés..."

(Nous soulignons ce point, car ces arguments se reposeront face à l'adjudication du beurre pâtissier.)

Les défauts des mesures pour l'aliment-veau sont peut être d'avoir été appliquées pour la seule gestion des excédents de poudre et sans une politique assez globale et visible, d'une part, de l'économie de la filière veau et de sa promotion ni, d'autre part, de l'ensemble de la ressource laitière, y compris les sérums.

Cependant, certains experts soulignent l'effet positif de cette gestion de l'écoulement intérieur qui a ménagé une réserve disponible pour la demande de lait croissante de la fromagerie et des produits ultra frais.

2.2.5. Limites

La principale limite du jugement provient du manque de vision d'ensemble et de données ad hoc sur le rôle de la filière veau pour l'élevage bovin et laitier, vision propre à établir la balance entre efficacité/efficience et effets induits positifs.

2.3. Les aides à la matière grasse butyrique (MGB)

2.3.1. Présentation

La MGB peut se présenter sous différentes formes : crème, beurre, beurre concentré, butter oil, MGLA (MG du lait anhydre). La principale mesure, dite du "beurre pâtissier", consiste en une aide venant en diminution du prix de marché (en équivalent beurre) pour un certain nombre d'utilisations définies, en fabrications alimentaires (biscuiterie, boulangerie - viennoiserie, pâtisserie et, par analogie, crèmes glacées, chocolaterie et autres préparations culinaires).

Les produits concentrés, dérivés du beurre ou de la crème sont élaborés par un petit nombre de spécialistes industriels travaillant par ailleurs à l'exportation. Les industries utilisatrices sont le plus souvent concentrées, voire internationalisées (Danone, Nestlé, Unilever), avec quelques notables exceptions, du type boulangerie artisanale, PME spécialisées et gammes régionales.

Contrairement aux cas précédents (aliment-veau, caséine) où l'aide est versée aux utilisateurs, le régime du beurre pâtissier est sous forme adjudicataire, l'aide étant versée à l'offreur qui peut être un industriel ou un intermédiaire spécialisé, rarement un utilisateur, soit au total un nombre restreint d'opérateurs significatifs.

On doit aussi signaler les mesures d'aides à la consommation, pour des organisations sans but lucratif, publiques ou caritatives, d'une part, et pour la commercialisation de beurre de cuisine concentré, traditionnelle surtout dans une partie de l'Allemagne.

NB : Les beurriers ont su adapter les technologies des industries des corps gras pour purifier, fractionner et mélanger la matière grasse butyrique, pour en maîtriser et diversifier les propriétés naturellement variables (plasticité, fusion) ce qui n'est pas toujours clairement pris en compte.

2.3.2. Structuration

2.3.2.1. Compréhension de la question

La question de l'incidence réelle de l'aide est compliquée :

- Par les diverses formes de produits (de la crème au beurre concentré), par ailleurs utilisables en l'état et sans aide sur la plupart des marchés de gros ou de détail.
- Par l'application à des segments de marchés intérieurs, réglementairement définis par la nature des utilisations (beurre pâtissier - glacier) et/ou par le statut des utilisateurs (sans but lucratif) ; sachant que toute définition administrative prend difficilement en compte des situations techniques et socio-économiques variées et évolutives. Avec le risque, a priori, d'effets inégaux, voire pervers, éventuellement combinés (d'inefficacité/aubaine, déplacement /substitution)

2.3.2.2. Critères de jugement

Le critère général doit s'appliquer extensivement : Est-ce que les mesures génèrent des demandes supplémentaires égales aux volumes soutenus ? On s'interrogera aussi sur les effets vertueux, indirects, des mesures, par exemple de demandes supplémentaires pour des utilisations non soutenues.

2.3.2.3. Méthodologie

- Analyse des mécanismes et paramètres de définition des cibles et montants des aides.
- Appréciation des paramètres d'utilisation/valorisation de la MGB et de concurrence entre branches utilisatrices et bénéficiaires, d'une part, et entre produits soutenus ou non, d'autre part.
- Recherche d'éléments d'appréciation de l'incidence réelle, notamment grâce aux dossiers de la Commission, de la Cour des Comptes et des organismes gestionnaires, ainsi qu'aux données économiques et études accessibles et aux opinions de vendeurs et utilisateurs.
- Estimation des demandes supplémentaires directes et éventuellement induites.

2.3.2.4. Indicateurs

- Evolutions des quantités subventionnées et des niveaux et montants des aides.
- Evolutions des productions des branches et secteurs ciblés et de leurs consommations en matières grasses (volumes, prix).
- Positionnement commercial des segments utilisateurs de MGB.

2.3.2.5. Limites

Une limite importante est due à l'absence de données statistiques et commerciales (panels de consommation/distribution) et d'outils de simulation pour approcher avec rigueur les termes de substitution entre MGB et autres corps gras, termes fort variables d'un pays et d'un segment de marché à l'autre.

2.3.3. Analyse

2.3.3.1. Evolution du champ d'aide

Tout au long des vingt dernières années la production des matières grasses butyriques a largement dépassé la capacité d'écoulement sur le marché à prix "normal". Aussi, différentes mesures ("à prix réduit" et "spéciales") ont été mises en place sur le marché intérieur pour contribuer à écouler les productions et les stocks publics ou privés:

Mesures exceptionnelles et/ou abandonnées :

- Beurre pour l'alimentation animale : notamment 190 000 tonnes en 1988 (dernière année).
- Beurre de Noël (R2370-77) jusqu'à 1985 : notamment 10 000 tonnes en 1980, avec un maximum de 107 000 tonnes en 1984.
- Beurre pour actions d'urgence : de 20 000 tonnes à 5 000 tonnes entre 1987 et 1994.
- Beurre pour les armées.

Les tonnages concernés par ces mesures ont culminé en 1987 et 1988 à environ 225 000 tonnes.

Mesures en cours :

- Beurre « pâtissier » ; MGB pour glaces alimentaires ; R570/88 et 2571/97
- Beurre pour institutions d'utilité publique (R2191/81)
- Beurre pour les bénéficiaires d'une assistance sociale (R 2990/82 et R 2442/96).
- Beurre concentré pour consommation directe (R 429/90)

Ces mesures ont longtemps bénéficié du disponible en stocks publics de beurre et beurre concentré, puis ont concerné de plus en plus des produits du marché et modifié d'autant le rôle des mesures de stockage.

2.3.3.2. Part des ventes aidées dans la production et sur le marché intérieur du beurre

Après une croissance historique jusqu'à 38% de la production européenne industrielle (non fermière) de beurre et 36% du marché intérieur en 1988, les volumes aidés sont restés à un niveau de 25 à 30% de la production et de la consommation de l'Union Européenne élargie.

Evolution des ventes aidées de MGB

(1 000 t)	1974	1979	1984	1988	1992	1996	2000
Tonnage des produits aidés	141	297	358	633	435	494	521
% marché intérieur	8 %	18 %	22 %	36 %	27 %	29 %	30 %
% production industrielle	9 %	15 %	17 %	38 %	26 %	26 %	28,5 %

Source : Elaboration AND-I

A noter que le volume du marché intérieur inclut un quota d'environ 76 000 tonnes de beurre néo-zélandais (soit près de 4%) qui peuvent notamment entrer dans les ventes aidées pour la fabrication de beurre concentré, et réduire de manière sensible la part de production proprement intérieure aidée.

2.3.3.3. Importance relative des mesures

- Jusqu'en 1988, les mesures diverses, exceptionnelles, dont les ventes "spéciales" à l'alimentation animale, ont pu compter jusqu'à un maximum de 190 000 tonnes (1988) et 30/35% du total aidé (1982, 1984, 1987, 1988).
- Jusqu'en 1990, les mesures pour les forces armées et les institutions d'utilité publique ont compté de 17 à 11%, dans une proportion décroissante qui s'est poursuivie jusqu'à un ordre actuel de 6% (30 000 tonnes contre 59 000 tonnes en 1988).
- Les ventes subventionnées de beurre de cuisine concentré ont culminé à 43 000 tonnes (7% du total aidé) en 1988, pour décliner ensuite vers 15 000 tonnes (3% du total).
- Les ventes aux "personnes assistées" ont connu un volume significatif de 1987 à 1997 (de 25 000 tonnes et 4,6% à 16 000 tonnes et 3,2% du total).
- Les ventes aidées aux fabricants alimentaires (y compris de crème) ont constitué globalement la mesure la plus importante et la plus durable avec une croissance quasiment ininterrompue de 1974 (80 000 tonnes) à 1994 (451 000 tonnes) pour fluctuer ensuite jusqu'à 462 000 tonnes en 2000. Vu la dernière tendance, depuis 1996, on peut attendre une progression moyenne entre 1,5 et 2% par an (contre 8% de 1981 à 1994).

Vu les autres mesures passées, la part des ventes aux fabricants alimentaires dans le total aidé a pu varier de 50 à 80% jusqu'en 1990. Elle a depuis progressé jusqu'à plus de 90% (1999), devenant ainsi la quasi seule mesure à évaluer.

On notera que les fabricants alimentaires peuvent être de type artisanal ou industriel. On soulignera que toutes les fabrications éligibles n'ont pas ou pas toujours bénéficié des aides, pour divers motifs d'information, d'organisation, de fréquence et d'échelle des achats. Ainsi, dans la croissance des volumes aidés, il y a eu un effet notable de "pénétration du marché" par le système d'aide (on a encore rencontré des entreprises qui dédaignent l'aubaine de l'aide). Vu les évolutions du système alimentaire (productions et consommations) on peut aussi s'interroger sur la pertinence actuelle des frontières entre "fabrication alimentaire" et restauration.

Part des ventes de MGB aux fabricants alimentaires

(1 000 t)	1974	1979	1984	1988	1992	1996	2000
Ventes aidées	80	118	183	328	364	412	462
% marché intérieur	4,5%	7%	11%	19%	22,5%	24%	27%
% production industrielle	5%	6%	8,5%	20%	22%	22%	26%
% consommation non aidée	5%	8,5%	13,5%	26%	31,5%	32%	37%

Source : Elaboration AND-I

Les ventes aidées de crèmes aux glaciers étant ajoutées à celles de toutes formes de beurre, les ratios ci-dessus sont légèrement surestimés par rapport au beurre stricto sensu.

Le ratio "ventes aidées sur consommations à prix normal" concerne l'ensemble du marché, y compris de détail pour les ménages. Il souligne le phénomène cumulatif de l'augmentation des premières et de la réduction des secondes. En long terme, il y a comme une compensation, sinon des transferts, de volumes comparables. En effet, les économistes de la consommation et les hommes de marketing argumentent largement sur la baisse des consommations et productions domestiques des ménages et sur l'augmentation des achats de produits alimentaires fabriqués et de repas hors du foyer. Ils soulignent que le beurre en consommation directe souffre d'un déficit de praticité et d'image diététique, alors que la consommation de MG est masquée dans les produits transformés ou servis à l'extérieur.

- A l'intérieur des fabrications alimentaires, la mesure dite du Beurre Pâtissier (A) est la plus ancienne, représentative et importante en volumes. Celle du Beurre (et de la crème) pour les Glaciers (B) assure le complément.

Répartition et évolution des ventes de MGB aidées

(1 000 t)	1984	1988	1992	1996	2000
Beurre Pâtissier	152,4	262,9	289,5	339,2	377,9
Beurre Glaces (dont crème), équivalent beurre	34,1 -	65,3 -	74,6 -	73,1 (23,7)	84,4 (36,2)

Source : Elaboration AND-I

Chaque évolution a connu ses fluctuations mais particulièrement celle pour les glaces (plus sensible au climat et aux décisions de quelques grands opérateurs). Les proportions entre les deux sous-ensembles sont restées assez stables.

A noter que le Beurre "Pâtissier" ne concerne plus seulement la Biscuiterie - Pâtisserie - Viennoiserie et les activités voisines de cuisson des céréales, mais d'autres produits sucrés (chocolaterie) et produits préparés (plats cuisinés) ; ce qui a soutenu à la marge la croissance des volumes aidés.

- Il paraît important de souligner certaines évolutions dans l'origine et la nature des MGB aidées.

Par exemple, jusqu'en 1988, le beurre pâtissier et pour partie glacier, provenait le plus souvent, en majorité, d'écoulement de stocks publics (tableau 10) et marginalement de stocks privés. Mais depuis, sauf épisodiquement (1991, 1994), la croissance s'est faite à partir du marché commercial.

Par exemple encore, il faut noter la progression continue de la part de la crème fraîche dans les glaces, soit de 15% en 1993 à 40,5% en 1999 de l'équivalent beurre total.

Ce sont les signes d'une attention aux qualités des produits et aux relations entre fournisseurs et acheteurs qui "modernisent" les pratiques d'écoulement.

2.3.3.4. Le montant des aides

L'historique du montant des aides peut être coupé légitimement entre deux périodes : jusqu'en 1988 et après.

On prendra comme critère le coût budgétaire annuel moyen par tonne (tableau 15).

NB : Les coûts relatifs aux frais de stockage public et privé pour le beurre sont traités au chapitre 1.4.2.4.

- Par exemple, la période 1980 - 1988 a été marquée (voir ci-avant) par la forte croissance des volumes aidés (+ 400 000 tonnes) avec fort recours aux mesures "spéciales", exceptionnelles et montée en puissance des ventes aux fabrications alimentaires (+ 150 000 tonnes). Or, l'aide moyenne a plus que doublé, de près de 1 000 €/t en 1980 à plus de 2 000 €/t en 1983 pour redescendre vers 1 000 €/t dès 1985 et à 400 €/t en 1988.

Ainsi, soulignons le, malgré l'augmentation des volumes, le total des dépenses a culminé à près de 500 M d'Ecus en 1983, pour redescendre à 250 M en 1988.

Dans le même temps, le prix de marché a modérément varié de 3,16 €/kg en 1980 à 3,83 € en 1983, pour fluctuer ensuite autour de 3,6 €/kg et retomber les dernières années à 3,2/3,4 euros par kg..

De telle façon que le ratio "aide sur prix" est passé de 31% en 1980 à 54% en 1983 et à 11% en 1988 (source DG Agriculture).

- La période qui commence en 1989 paraît radicalement différente.

Les ventes aidées aux fabricants alimentaires approchent puis dépassent largement, après 1991, les 80% des volumes aidés. Les autres débouchés diminuent en volume et en proportion, dont moitié pour les armées et organismes non lucratifs et le reste entre l'aide au beurre concentré et les assistés sociaux.

Evolution du coût de l'aide à la MGB

	1988	1990	1992	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Coût budgétaire total (mio. €)	253	525	670	629	636	607	584	520	449
Coût moyen de l'aide (€/t)	399	1 434	1 550	1 242	1 286	1 196	1 170	1 026	862
Ratio aide au kilo / prix de marché	11%	41%	45%	34%	38%	36%	34%	32%	26%

UE à 12 de 1988 à 1994 inclus, UE à 15 depuis 1995
AND-I

Source : UE – élaboration

NB : Voir l'avertissement sur les limites des coûts moyens calculés, au paragraphe 2.2.3.2, a fortiori pour le beurre pour l'industrie, avec des délais variables d'utilisation finale.

L'aide moyenne remonte brutalement de 400 à plus de 1 000 €/t en 1989 et fluctue ensuite autour de 1 300 €/t jusqu'en 1996 (dont pointe à 1 550 € dès 1991). On peut cependant discerner une tendance baissière de long terme depuis 1993 (1 466 €/t), ininterrompue depuis 1996 (1 286 €/t) et jusqu'à 2000 (862 €/t)

Le budget total dépasse le niveau de 1983 dès 1990 (525 M €), atteint 685 M € en 1993 et ne redescend progressivement en dessous de 500 M € qu'en 2000.

Le ratio aide sur prix de marché, remonte à 45% en 1991 et fluctue vers 34% en 1997 et 26% en 2000 (niveau de 1989).

Alors que le prix de marché a été assez stable depuis 1990, le plus souvent entre 3,4 et 3,6 €/kg.

- Une façon de signaler le changement général de problématique des écoulements intérieurs est de comparer les évolutions pour la MGB avec celles pour le lait écrémé. On retiendra ici le critère synthétique suivant : dans la première décennie, le budget d'aide pour la MGB a varié entre 15 et 30% de celui du lait écrémé ; en 1993-1994, il atteignait 85% de celui-ci.

Cela étant, les proportions des volumes aidés de chaque côté par rapport aux marchés intérieurs, ont tendu à se rapprocher. La dépense relative pour la MGB est sans doute un indicateur de l'équilibre général des marchés.

Toutes ces observations tendent à souligner combien l'efficacité et l'efficience de l'aide aux fabrications alimentaires sont devenues une question centrale pour l'ensemble du dispositif.

2.3.3.5. Cotation du beurre avec et sans aide

Pour illustration, entre 1990 et 1999 le prix du beurre, par exemple, en France, considérée comme une plaque tournante du marché, a évolué entre 19,74 FRF/kg et 22,50 FRF/kg, passant de l'indice 100 en 1990 à l'indice 93 en 1999. Cependant, compte tenu de la diminution des aides au beurre pâtissier qui sont passées de 9,84 FRF/kg en 1990 à 6,31 FRF/kg en 1999, le prix du beurre après aide a constamment augmenté passant de l'indice 100 en 1990 à l'indice 118 en 1999 (avec des pointes à 123 en 1993, 125 en 1997 et 132 en 1998). Sans empêcher le développement de l'écoulement.

(voir aussi tableaux 8 et 9 en annexe)

2.3.3.6. La dynamique de valorisation

a) Une culture européenne contrastée et évolutive

Dans l'Europe à 15, la consommation apparente moyenne par tête a diminué d'environ 15% depuis le début des années 1980 (source : DG Agriculture). Et les moyennes nationales, elles-mêmes contrastées entre régions, se sont rapprochées.

L'Espagne, la Grèce (moins d'1 kg/tête/an), le Portugal (1,5 kg), l'Italie (2,3 kg) n'ont guère varié, mais plutôt en léger progrès. Le Danemark, l'Irlande, le Luxembourg et la Finlande, qui étaient entre 11 et 14 kg, ont diminué de plus de 60%, vers la moyenne générale ou moins. La consommation a été soutenue sur les deux grands marchés, l'Allemagne qui a résisté, à plus de 7 kg/tête, et la France qui a perdu environ 15% mais reste le pays de la "cuisine au beurre" et de la "tartine de beurre", à 8 kg, suivie par la Belgique à 6 kg. L'Autriche et la Suède restent proches de la moyenne devant le Royaume-Uni, au dessus de 4 kg/tête et devant les Pays-Bas (3,3 kg) qui illustrent la perte d'intérêt de la population dans un grand pays producteur.

En résumé, soit une moyenne, européenne, tendancielle d'environ 4,8 kg/tête/an, on peut classer trois groupes de pays.

- Plus de 4,5 kg : Luxembourg, Belgique, Allemagne, France qui assurent 70% de la consommation totale, en légère diminution, du fait des achats des ménages.
- Moins de 2,5 kg : les quatre pays méditerranéens, 10% du total, stables ou en léger progrès, grâce aux produits transformés.
- Entre 2,5 et 4,5 kg : les sept autres pays pour 20% du total, en diminution, du fait des scandinaves.

Globalement, l'Union Européenne constitue le cœur socioculturel et économique du marché mondial du beurre, par l'usage et la valeur, pour un quart du total.

- Les profils de consommation entre ménages, artisanat, industries et restauration montrent tout autant de divergences à l'intérieur de l'Union Européenne (sources nationales et commerciales, analyse détaillée en annexe).
- Les consommations de beurre sont en outre très relatives, d'une région et d'un pays à l'autre, par rapport aux consommations totales de matières grasses pures et masquées (charcuterie, fromages, voir annexe).
- Des études qualitatives (SECODIP-CIDIL) montrent que seule la France reste majoritairement un pays de culture du beurre avec de grosses utilisations domestiques, artisanales et industrielles, grâce à une combinaison favorable de facteurs marketing (voir annexe).
- Les études sensorielles montrent chez la majorité des européens l'appréciation gustative du beurre en l'état et comme précurseur d'arômes (combinaison avec les "réactions de Maillard") en particulier dans les produits de cuisson sucrés (biscuiterie, viennoiserie, pâtisserie).

Globalement, l'image rapportée des études consommateurs et confortée par les entreprises est cohérente, avec des degrés divers :

- Produit traditionnel, de qualité gastronomique, cher, qui doit s'améliorer en termes de praticité pour tous les utilisateurs, consommateurs et autres (point de fusion, texture, régularité).
- Produit qui, outre son prix très supérieur (2 à 3 fois par rapport aux MG Végétales courantes), ne peut pas satisfaire à toutes les transpositions d'usages domestiques en productions de masse (restauration, industrie).
- Produit qui, outre son handicap diététique et toujours son prix, est exclu d'un usage important dans toutes les innovations produits qui recherchent des nouveaux caractères et nouveaux arômes.

b) *Une balance instable dans le transfert du beurre des ménages aux intermédiaires et à l'industrie*

- Partout, la cuisine familiale recule devant les produits transformés et la consommation hors foyer, l'artisanat-commerce faiblit devant l'industrie et les grandes surfaces, la restauration gastronomique stagne devant le snacking et le fast-food.
- Le beurre recule devant les huiles et les margarines, en général végétales, souvent moins coûteuses et avec des caractéristiques plus variées.

- Cependant, après la chute sévère des consommations familiales et globales des décennies précédentes, il semble que dans la dernière, le déclin tendanciel des consommations directes par les ménages a été presque compensé par une croissance des consommations indirectes, notamment par les industries alimentaires, laissant ouverte la question de l'effet des aides.
- Les prévisions à moyen terme (dont celles de l'Union Européenne) ne font pas attendre de ruptures, mais probablement des évolutions différenciées selon les segments de marchés/pays avec une stabilisation globale des usages indirects et un léger déclin des consommations totales.

c) *La croissance des consommations aidées*

En longue période, les ventes aidées aux fabricants alimentaires ont progressé d'environ 12 000 tonnes/an, sauf un moment d'accélération de 1984 à 1988 (+ 36 000 tonnes/an), encouragé par les niveaux d'aide. (cf. tableaux des paragraphes 2.3.3.2 et 2.3.3.3. ci-avant).

Cette tendance laisserait attendre une subvention de 30% du marché intérieur total, à plus de 500 000 tonnes, en 2005 et de 33% en 2009.

Cette croissance a été plus forte que celle des transformations alimentaires globales de beurre et que la baisse des consommations directes des ménages.

Cela a été possible par le ciblage et l'extension du système à des branches grosses utilisatrices et/ou en croissance d'activité (glaces, viennoiserie, etc.) et par l'intérêt accru du plus grand nombre des utilisateurs.

Evolution de la consommation de beurre de l'UE (1000 t)

	Consommation de beurre		dont vente aux IAA*	dont mesures sociales	dont institutions d'utilité publique	beurre concentré (de cuisine)
	à prix normal	à prix réduit				
1990	1 102	366	292	19	39	16
1991	1 191	432	352	22	39	19
1992	1 153	437	364	18	36	19
1993	1 150	467	392	15	38	22
1994	1 161	523	451	13	37	22
1995	1 298	506	429	18	36	23
1996	1 298	494	412	23	39	20
1997	1 296	477	434	16	3	24
1998	1 296	499	446	3	35	15
1999	1 275	507	459	3	30	15
2000	nc	521	462	15	30	14

IAA* = industries agro-alimentaires
UE à 12 jusqu'en 1994, à 15 depuis 1995

Source : Elaboration AND International à partir de données UE

Néanmoins, cette croissance a été irrégulière depuis 1994, en particulier pour les glaces, malgré l'extension à la crème, ce qui ouvre l'hypothèse d'une transition vers la stagnation, voire le déclin à long terme.

Alors que la croissance en volume s'était poursuivie avec une aide en baisse, le rôle de celle-ci se reposerait de manière plus aiguë.

Les projections actuelles des professionnels pour le marché du beurre en 2005 sont une diminution de 0,8% par an pour les achats du commerce de détail et de l'artisanat, un maintien dans la restauration et une poursuite du développement dans les industries, à environ 1,35% par an en moyenne, soit la moitié du taux de croissance des volumes aidés depuis 10 ans, mais avec un taux plus élevé en boulangerie-viennoiserie industrielle, toujours en développement, et en crèmes glacées, privilégiées pour l'aide. Ces attentes reposent sur une conjoncture favorable.

- L'extrapolation des tendances à l'Union Européenne est d'autant plus délicate que les usages industriels et a fortiori artisanaux dépendent pour moitié et plus de la France (industries et artisanat de cuisson, plats cuisinés et fromages fondus) et de l'Allemagne (biscuiterie et glaces) en particulier dans les secteurs aidés. Les usages industriels dépendent aussi en majorité des sous-secteurs aidés les plus concentrés et internationalisés (biscuiterie et glaces). Ainsi, les choix d'un marché ou d'un groupe peuvent être lourds de conséquences.

La poursuite de la croissance en boulangerie-pâtisserie-viennoiserie (croissanterie), en particulier en France et Allemagne, avec extension (UK, Benelux), est portée par le goût et l'image du beurre.

En glaces, malgré le haut de gamme incarné par Haagen Dasz et l'intérêt industriel de l'aide à la crème, le mouvement des grandes marques est beaucoup plus incertain et hétérogène.

En biscuiterie, les produits traditionnels, affichés au beurre, souvent de PME, devraient résister mais les taux d'incorporation tendent à se réduire et l'innovation, même non diététique, se fait hors beurre, donc avec concurrence accrue dans le haut de gamme et sensibilité aiguës aux coûts, même en France (source : entreprises).

2.3.3.7. La dynamique de l'aide au beurre en transformation alimentaire

N.B. : La question de l'aide au beurre pour les fabrications alimentaires est importante et délicate par les enjeux économiques et budgétaires posés, mais complexe par la multiplicité des facteurs et la variété des situations et processus qui sont impliqués.

La question d'évaluation sur la demande réelle, suscitée par l'aide, est ainsi redoutable, d'autant qu'elle s'inscrit dans la durée, donc dans le changement des facteurs de demande et dans la compétition des entreprises, secteurs et filières.

L'équipe d'évaluation a recouru au mieux de ses moyens à la littérature, à son expérience, aux témoignages d'experts (sciences, technologie, gestion, marketing, administrations) et aux opinions contradictoires d'opérateurs (beurriers, huiliers, négociants, acheteurs, utilisateurs).

Elle a aussi eu accès à des études privées sur les évolutions de marchés des matières grasses, dont butyriques, et sur des évolutions de secteurs utilisateurs. Elle n'a pas rencontré de modèle d'analyse et de simulation adapté à la question d'évaluation, ni les multiples informations nécessaires, par exemple, sur les zones et équations de substitution/complémentarité entre beurre et autres MG chez les transformateurs, entre produits dérivés, avec ou sans beurre, chez les consommateurs, ni sur les relations entre consommations directes et indirectes de beurre, au foyer et en dehors.

Ainsi, au-delà des statistiques prévues (art. 25, R 2751/97), certes détaillées, on pourra regretter le manque d'informations sur les modalités des consommations intermédiaires et finales de MGB subventionnée, sur la répartition commerciale des utilisations par gamme, sur notamment, quelques caractéristiques connexes, importantes (étiquetage du "beurre", du "pur beurre").

Bien entendu, les évaluateurs ont porté toute leur attention au "rapport spécial n° 8/2000" de la Cour des Comptes, "relatif aux mesures communautaires d'écoulement des matières grasses butyriques", y compris les réponses de la Commission.

Celui-ci souligne la difficulté d'information et centre l'intérêt sur les aides aux fabricants alimentaires. Il porte un intérêt argumenté aux aspects de qualité, fraîcheur et valeur technologique des MGB et à l'opportunité de critères de ciblage des aides. La question est posée de la révision d'une "réglementation complexe".

La Commission souligne l'équilibre de marché, atteint pour un coût qui s'est déjà bien réduit, et le risque, certes difficilement mesurable, qu'une hausse du coût relatif du beurre fasse diminuer les achats des transformateurs alors que la consommation directe des particuliers menace toujours de continuer de diminuer.

On peut distinguer les conditions de base suivantes :

- La présence du beurre (ou de crème) est reconnaissable, usuelle, attendue, dénommée, étiquetée, protégée.

- Les structures productives, utilisatrices de MGB, les types d'entreprises (artisanat, PME, etc.) et leurs stratégies sont porteurs de savoir-faire, possibilités de différenciation / rentabilité / pérennité.
- Les branches utilisatrices s'inscrivent dans des goûts et habitudes, voire règles, de consommations durables ou en croissance, qui s'imposent, malgré les modifications des structures sectorielles, en particulier les transferts des productions domestiques et artisanales à l'industrie et au commerce moderne.
- Ou, à l'inverse, la présence du beurre est peu souhaitable, indifférenciée ou simplement optionnelle ou marginale, avec des substituts gras (ou non gras) moins coûteux.

Dans les premiers cas se trouvent des biscuits et pâtisseries sèches typiques, des crèmes glacées de haut de gamme, du haut de gamme en panification fine et du moyen/haut de gamme en viennoiserie - pâtisserie fraîche, y compris salée, cuisinée/charcutière.

A l'inverse : les produits diététiques, la grande "masse" de la biscuiterie, les grands volumes des glaces, les bas de gamme de viennoiserie, les produits imitation et les premiers prix...

On peut aussi différencier des périodes :

- Jusqu'à la fin des années 80, la croissance des volumes aidés a correspondu à la diminution des ventes au détail, à la croissance de certaines consommations artisanales et industrielles (viennoiserie, glaces), dans le cadre général de la croissance/concentration du secteur industriel. Elle a été facilitée par la modernisation/concentration de la beurrerie et par le développement de ses capacités d'adaptation des produits aux demandes.

Or, la montée de l'aide a été puissante et continue jusqu'en 1983 (2 000 €/t). De nombreux témoins insistent sur l'effet d'accompagnement qu'a eu l'aide pour des produits traditionnels, des PME, des artisans et des gammes naissantes, en réduisant le poids du facteur concurrentiel des coûts matières.

Cela n'a pas toujours créé une demande de beurre, mais aidé au maintien ou au développement des utilisations de transformateurs qui ne seraient pas apparues ou se seraient portées vers les MG végétales, ou auraient disparu.

En observant les résultats sur les structures dans les enquêtes et les études de marchés, de branche et de secteur (par exemple SCEES en France), l'effet de transition et d'encouragement aurait au moins porté sur la moitié des volumes aidés soit, pour illustration, 180 000 tonnes. Et il a été durable au-delà des baisses de l'aide.

- Dans la dernière décennie, les évolutions des consommations de beurre et des structures industrielles se ralentissent, mais les aides sont d'abord remontées (bien au-dessus de 1 000 €/t) et leur champ d'application s'est élargi.

Les industriels du beurre et de la crème ont fait leur travail ; la société s'est préoccupée de manière croissante des questions de qualité et identité des produits alimentaires : la grande distribution et la restauration ont élargi les marchés et les grandes marques ont dépensé en publi-promotion ce qu'elles économisaient sur les produits sans beurre.

En fin de période, le taux de croissance des volumes aidés a flotté, s'est ralenti mais poursuivi.

Après l'expérience de 1983, celle de 1996 (aide encore proche de 1 300 €/t) soutient l'hypothèse qu'il y a un effet durable de quelques années des fortes incitations financières qui sont aussi symboliques, dans le système industriel.

Notre hypothèse centrale est que la création de demande a encore été de 70 000 tonnes.

- L'augmentation totale de demande réelle aurait ainsi été de l'ordre de 250 000 tonnes d'équivalent beurre pour 462 000 tonnes aidées en 2000, soit un éventuel effet d'aubaine pour 210 000 tonnes.

On retiendra un taux d'efficacité dans une fourchette de 50 à 60% ; alors que les professionnels vendeurs retiennent au moins 65% et que certains observateurs acheteurs et organismes de gestion placent l'incertitude entre 35 et 70%...

2.3.4. Jugement

2.3.4.1. Une efficacité décroissante

- On peut affirmer que les mesures exceptionnelles jusqu'en 1989 ont généré les débouchés momentanés correspondants qui ont largement contribué à réduire sensiblement les stocks et évité d'inonder le marché mondial pour des coûts de restitutions alors non maîtrisables.
- La mesure pour le beurre concentré a sans doute limité pour partie la substitution par d'autres MG ou la réduction de consommation des intéressés. Celle-ci aurait été encore plus probable pour les "personnes assistées", mais pour un effet marginal en volume. A défaut de données d'études, on retiendra des opinions entendues un taux d'efficacité de 70 à 80% pour ces mesures devenues accessoires.
- Les aides aux ventes à la transformation alimentaire ont, selon nos hypothèses, généré un marché de l'ordre de 225 à 275 000 tonnes soit 50 à 60% des volumes aidés.
Une croissance est encore attendue, mais à un rythme ralenti (5 000 tonnes/an), au niveau de marché et au taux d'aide actuels.
- Ce marché réel, total, aidé, attendu de 250 000 tonnes à 300 000 tonnes pour 2005 devrait certes se modifier (entre branches et pays) mais se consolider.
Si l'aide (à son niveau actuel) était supprimée, à condition que ce soit graduellement, par exemple sur 5 ans (d'après des acteurs importants), il y aurait simplement arrêt de la croissance déjà relâchée. Alors qu'une suppression brutale provoquerait un effet de choc et de détournement des entreprises avec une régression du débouché (peut être 25 000 t sur 2 ans, avant stabilisation). L'efficacité et l'économie budgétaire militent pour la graduation.

NB : Il n'y a pas là contradiction mais un processus complexe, d'abord d'apprentissage et de pénétration du marché, puis d'efficacité décroissante de la mesure.

Au-delà, avant 2010, il faut attendre que le marché industriel subisse l'érosion générale des consommations de beurre (-1%/an ou -5 000 tonnes /an), sauf découvertes médicales favorables et innovations majeures.

- La question posée aujourd'hui de 170 à 250 000 tonnes aidées en surplus, demande à être traitée dans sa perspective historique et dynamique.
La plus grande partie en a été suscitée de manière efficace avant 1989 dans la recherche tous azimuts de dégagements, mais avec le mérite de créer un mouvement durable.

Ensuite, quelle est la balance entre les effets réels, positifs, d'accompagnement et les effets pervers ?

2.3.4.2. Une aubaine diffuse

- Bien que des effets de substitution existent à la marge, les représentants de la filière oléagineuse ne s'en plaignent pas. Ils considèrent le différentiel de prix trop important et analysent le progrès absolu et relatif des MG végétales comme le résultat de leurs qualités propres.
- Grâce à ce qui est devenu une aubaine, l'artisanat, des PME, des régions ont sans doute mieux résisté, avec leurs recettes au beurre, à la montée de l'industrialisation de masse et de la concentration internationale, par exemple en biscuiterie, avec des effets induits d'emploi et annexes.
- De même, la viennoiserie industrielle s'est plus facilement développée, mais dans la concurrence, le "trop perçu" allant au commerce et au consommateur, pour son plaisir. Vu la réalité des marges bénéficiaires et le poids du beurre dans les achats, c'est typiquement la branche qui serait "choquée" par un arrêt brutal de l'aide.
- A contrario, dans de grands groupes diversifiés et à larges gammes, l'éventuelle aubaine est diluée, pondérée, dans des compositions variables de beurre et autres MG et dans la segmentation des prix négociés avec la grande distribution.

NB : Sans un système de ciblage, (produits/marchés/opérateurs) difficile et mouvant, et de contrôle coercitif et coûteux, l'exigence d'égalité des opérateurs ne permet pas de différencier finement

l'utilisation des volumes aidés entre les opérateurs et les produits plus "rentiers" que bénéficiaires. L'aubaine paraît donc un attribut inhérent au Règlement.

- La beurrerie n'étant pas un métier vraiment bénéficiaire (selon statistiques industrielles, par exemple en France) le surcroît d'aide a pu partiellement soutenir les prix de marché et favoriser légèrement la demande globale, améliorant des marges étroites et/ou le prix du lait.
- En outre, les services spécialisés des entreprises du négoce ont bénéficié d'un surcroît d'activité, ajoutant un coût à celui des services publics
- Par ailleurs, bien que l'on entre ici dans un domaine totalement inexploré, on peut considérer une partie du complément d'aide comme une dépense ayant un effet de promotion collective pour le beurre, contribuant à une ambiance favorable pour les vendeurs, utilisateurs et consommateurs. Pour imager le phénomène, on peut souligner que ce sont les produits haut de gamme et traditionnels "au beurre", que l'on peut donc le plus facilement suspecter d'aubaine, qui, d'évidence, entretiennent l'image du beurre dans l'usage des ménages et, plus partiellement, de la restauration. Mais un effet d'aubaine est aussi probable dans cette "promotion" aveugle en faveur des opérateurs et consommateurs déjà les plus impliqués.
- Par un raisonnement plus mécaniste sur les élasticités aux prix et revenus, les utilisateurs et les experts indiquent que l'effet coût des produits ne peut pas être neutre pour les consommateurs et entraîne soit des érosions des ventes, soit l'émergence de produits analogues, par exemple, en premiers prix, en marques de distribution, en restauration sociale (imitations de gâteaux "quatre quarts" plus ou moins sans beurre). Ajoutez la recherche d'image diététique ou la concurrence de grandes marques en glace... le pas franchi est généralement sans retour. Un leader de la viennoiserie nous a indiqué avoir commencé à limiter ses désignations "au beurre" tout en l'utilisant toujours, mais pour rester maître de ses choix ultérieurs.

2.3.4.3. Dernière hypothèse

- Ainsi, une estimation de la demande réelle serait toujours "par défaut" et devrait intégrer une anticipation des décisions prises par les acteurs, dans la logique de notre analyse statistique par période. Soit 2 à 3 ans d'anticipation au taux actuel de croissance du marché et au taux d'aide attendu, il faudrait ouvrir vers le haut d'environ 5% notre fourchette d'efficacité, passant donc à 50/65%.

L'efficacité actuelle de l'aide serait ainsi à un niveau évalué entre 230 et 300 000 tonnes d'équivalent beurre et les risques d'aubaine entre 160 et 230 000 tonnes.

A plus long terme, se pose la question d'autres formes plus adaptées d'aide, de ciblage, d'accompagnement, voire de promotion, si la suppression de l'aide actuelle était programmée.

NB : A la question posée par la Cour des Comptes sur le principe de l'aide accordée à des beurres importés et/ou de qualité inférieure (mais cependant "marchande"), notre réponse sera prudente mais appuyée sur l'analyse et l'expérience des pratiques du commerce moderne, en particulier en "discount", en plus du témoignage des opérateurs :

Dès lors que les produits existent, il serait négatif qu'ils arrivent sur le marché des ménages et tirent les gammes vers le bas, alors que c'est le propre des marchés industriels que de pouvoir trier, corriger, mélanger et trouver un juste prix, sur des caractéristiques objectivées.

A l'autre question sur le "ciblage" des utilisations, on peut noter qu'en équivalent beurre et selon les données de la DG Agriculture, l'aide paraît avoir été en moyenne un peu supérieure pour le secteur des glaces. Ce qui n'est peut-être pas inutile pour fidéliser son utilisation croissante de crème.

2.3.5. Limites

Outre les limites de données signalées au préalable, on n'a pas caché dans l'analyse et dans le jugement les faiblesses de l'exercice proposé de dynamique industrielle et d'analyse de comportements des opérateurs.

Il est souhaitable que les hypothèses proposées attirent des précisions argumentées avec les outils d'information et d'étude nécessaires.

2.4. L'aide au lait scolaire

2.4.1. Présentation

C'est la mesure type d'aide à la consommation de produits laitiers. Elle concerne notamment les laits traités thermiquement, nature ou aromatisés, entiers ou à teneur en matière grasse supérieure à 3%, demi-écrémés, à teneur en matière grasse supérieure à 1% et écrémés, ainsi que les yoghourts au lait entier, demi-écrémé ou écrémé et les filmjök. Elle concerne aussi les fromages frais et fondus à teneur en matière grasse égale ou supérieure à 40%, ainsi que les fromages à teneur en matière grasse égale ou supérieure à 45%, le "grana padano" et le "parmigiano reggiano".

NB : Elle ne concerne pas le beurre.

2.4.2. Structuration

2.4.2.1. Compréhension de la question

La question de l'incidence réelle de l'aide est compliquée :

- Par les diverses formes de produits (du lait entier / demi-écrémé / écrémé aux yoghourts et fromages) par ailleurs disponibles sans aide sur les marchés de gros et de détail.
- Par l'application hétérogène de la mesure, effectuée par chaque Etat membre, concernant les établissements scolaires éligibles (bénéficiaires de l'aide) et les types de produits aidés, choisis dans la liste communautaire.

2.4.2.2. Critères de jugement

Le critère général doit s'appliquer : les mesures génèrent des demandes supplémentaires égales aux volumes soutenus.

2.4.2.3. Méthodologie

- Recherche d'éléments d'appréciation de l'incidence réelle notamment grâce aux dossiers de la Commission et aux données économiques et études accessibles.
- Estimation de demandes supplémentaires directes et éventuellement induites.

NB : On s'appuiera essentiellement sur le rapport d'évaluation concernant la mesure, publié par la Commission.

2.4.2.4. Indicateurs

- Evolution des quantités subventionnées et des niveaux et montant des aides.
- Comparaisons des niveaux et montants des aides par rapport aux autres mesures d'aides aux produits laitiers.

2.4.2.5. Limites

Les limites principales sont la dispersion des bénéficiaires de l'aide, l'hétérogénéité des modalités d'application des Etats, la multiplicité des produits concernés et la faiblesse de certains volumes.

2.4.3. Analyse (R 2707/2000)

2.4.3.1. Evolution des quantités aidées

- Les tonnages aidés en équivalent lait sont passés de 600 000 tonnes en 1992 (Union Européenne à 12) à 399 000 tonnes en 2000 (Union Européenne à 15). (voir tableau 25 en annexe)

- Ces tonnages aidés ont représenté 0,58% de la collecte en 1992 pour décroître de manière presque linéaire (hormis la période d'intégration des 3 nouveaux pays membres, Autriche, Finlande, Suède) à 0,35% de la collecte de l'Union Européenne à 15.

2.4.3.2. *Evolution du niveau et du montant des aides*

Pendant la période considérée, les niveaux d'aides ont décliné de 125% du prix indicatif du lait en 1992 à 75% en 2000.

Cette baisse des aides, couplée à la baisse des tonnages aidés, a réduit de moitié le montant des aides de cette mesure.

Ce montant d'aide a en effet baissé, de 232,7 millions d'euros en 1992 à 117,6 millions en 2000.

2.4.3.3. *Comparaison des niveaux d'aides au lait scolaire avec les autres aides intérieures*

La comparaison des niveaux d'aides au lait scolaire et des niveaux d'aide au LEP pour veaux et au beurre pâtissier fait apparaître un niveau d'aide en faveur du lait scolaire de +184% en 1992 et de +176% en 2000 par rapport aux deux autres mesures (tableau n° 24 en annexe).

Le niveau d'aide est donc très élevé par rapport au niveau d'aide de toutes les autres mesures. Cependant, les aides au LEP et au beurre pâtissier ayant baissé pendant la période, il en a été de même pour cette mesure.

Ce niveau d'aide particulier n'a pas empêché une réduction de 35% du volume écoulé au travers de cette mesure entre 1992 et 2000, malgré l'élargissement à 15 de l'Union Européenne.

2.4.4. **Jugement**

Pour apprécier la mesure, nous nous sommes reportés à l'évaluation effectuée en février 1999 pour la Commission.

Concernant l'efficience, elle fait ressortir les principaux points suivants :

- Le prix des produits aidés par la mesure était significativement inférieur aux prix des mêmes produits en grande distribution ou aux boissons directement concurrentes (concernant des collectivités, une référence de prix de gros aurait été plus pertinente).
- Les facteurs extérieurs à la mesure (politique générale d'éducation notamment) étaient beaucoup plus importants que la mesure elle-même pour assurer la disponibilité des produits dans les écoles.
- Seulement 19% en 1992/1993 et 12% en 1996/1997 du volume maximum autorisé par la mesure étaient utilisés.

Concernant l'efficacité :

- Le volume d'équivalent lait aidé par la mesure est extrêmement faible (0,35% de la production globale en 2000 ; 3,3% des volumes aidés en écoulement intérieur pour 7,4% des coûts).
- Le prix n'apparaît pas comme étant un facteur déterminant influençant la prescription du lait ou des produits laitiers aux écoliers.
- Le ciblage de la mesure doit être adapté, par exemple en favorisant la consommation de yoghurt et de fromage au repas de midi (comme en France) ce qui entraîne des habitudes de consommation.
- La mesure encourageant la consommation de lait liquide à midi est peu efficace compte tenu qu'après l'âge de 20 ans, cette consommation de lait liquide diminue assez fortement.
- La mesure, considérée comme destinée "à aider le développement du marché des produits laitiers" et comme "un mécanisme de résorption des excédents" a été d'un faible impact en comparaison de la dépense ("poor value for money").

En conclusion, le rapport d'évaluation indique que l'efficacité et l'efficience de la mesure pour atteindre la population visée sont faibles. Elle permet cependant une légère contribution positive, en augmentant le niveau de disponibilité des produits laitiers et leur consommation au niveau des écoliers.

Nos propres observations, sommaires, font apparaître des circonstances très variées (du refinancement d'un usage public établi en Suède, à un réel apprentissage de consommation dans certaines populations socio-ethniques, en France, et/ou à une réelle complémentarité nutritionnelle protéique et calcique). A défaut des études ad hoc, nous avons fixé une fourchette d'efficacité, médiocre, entre 40 et 60% d'accroissement de consommation.

2.4.5. Limites

On distinguera ce qui relève :

- des problèmes de sources et insuffisances d'enquête et d'analyse,
- du statut particulier de la mesure, du fait que l'évaluation d'une action de nutrition scolaire ne paraît relever que partiellement d'une analyse en termes d'écoulements quantitatifs.

2.5. Bilan et jugement d'ensemble

2.5.1. Equilibre général

De 1995 à 2000, les quantités aidées de lait écrémé, d'une part, et de MGB, d'autre part, sur le marché intérieur, correspondent à un volume aidé de lait, cohérent, de l'ordre de 11,5 mio tonnes et ce de manière apparemment durable (voir tableau 25 en annexe).

Il s'agit ici de préciser l'efficacité globale des mesures d'aide et la réalité des excédents.

2.5.2. Lait écrémé

2.5.2.1. Lait écrémé pour la caséine

La mesure s'est révélée efficace tant en période de dégagements exceptionnels que pour l'équilibre durable du marché intérieur et extérieur des caséines et caséinates.

Elle intéresse en fin de période la moitié du lait écrémé, aidé, et a généré une demande réelle que l'on estime à 90% (85 à 95%), donc quasi totale.

2.5.2.2. Lait écrémé pour l'alimentation animale, cas du veau

Les mesures se sont révélées efficaces en période de dégagements exceptionnels, sur des marchés par définition compétitifs. Une fois limitées au LEP et au veau, elles ne génèrent immédiatement qu'une partie de demande de plus en plus réduite en plus du minimum nutritionnel du veau, soit aujourd'hui un surcroît de 7% en moyenne, entre un minimum courant de 18% et un volume aidé moyen de 25%. L'efficacité n'est donc que de 28% en première approche.

Mais l'aide portant sur la totalité de la consommation contribue à la compétitivité de la viande de veau sur le marché, ce qui est attesté par la stabilité actuelle de la production. A défaut, celle-ci diminuerait avec un effet mécanique sur la demande d'aliment et donc de lait. En fonction de l'effet de l'aide sur le coût de la viande et de l'élasticité prix de la consommation finale, l'efficacité est en fait supérieure, vers 30%.

Vu la variété des modes d'élevage et des formules d'alimentation, on retiendra une fourchette d'efficacité de 25 à 35%, tendant à se dégrader à mesure que les substitutions sont mieux maîtrisées et que le taux moyen d'incorporation diminue.

2.5.2.3. Ensemble des aides au lait écrémé.

Elles ont pu susciter des demandes presque égales aux montants aidés dans les périodes de dégagements exceptionnels. Nous estimons actuellement la demande réelle, créée, entre 52 et 62% du total aidé (10,8 mio tonnes en écrémé liquide), soit environ 6,2 mio tonnes de lait ($\pm 10\%$) en moyenne 1995-2000.

2.5.3. Matière grasse butyrique

Les aides exceptionnelles à la consommation, y compris en alimentation animale, ont montré leur efficacité historique.

2.5.3.1. Les aides à la transformation alimentaire

Elles sont devenues la principale mesure, nous estimons qu'elles ont créé une demande comprise entre 230 000 et 300 000 tonnes d'équivalent beurre, soit 50 à 65% des ventes aidées dans ce secteur.

2.5.3.2. Ensemble des autres aides

Les volumes sont devenus marginaux. On retient une efficacité de 70 à 80%, pour cet ensemble de mesures hétérogènes, parmi lesquelles forces armées, institutions d'utilité publique, personnes assistées, dont les consommations dépendent pour partie de décisions administratives, d'une part, et beurre concentré de cuisine, d'autre part, relevant des choix privés.

2.5.3.3. Ensemble des aides à la MGB

Le taux d'efficacité global apparaît compris entre 53 et 67% du total aidé (11,1 mio tonnes en équivalent lait entier), soit environ 6,7 mio tonnes de lait ($\pm 12\%$) en moyenne 1995-2000.

2.5.4. Lait scolaire

Le taux d'efficacité paraît très inégal et largement méconnu, selon les circonstances d'application dans l'Union Européenne. On a retenu une fourchette d'efficacité entre 40 et 60% du total aidé (0,4 mio tonnes en lait entier) soit en moyenne 0,2 mio tonnes ($\pm 20\%$) en moyenne 1995-2000.

2.5.5. Jugement global

- Les mesures d'écoulement intérieur ont pu créer des demandes réelles proches des volumes aidés dans les périodes de dégagements exceptionnels.
- Après les performances globales du passé, le taux d'efficacité directe des mesures est maintenant hétérogène : entre élevé (caséine), médiocre (beurre, lait scolaire) et mauvais (aliment-veau), à peine acceptable et en cours ou sous le risque de se dégrader.
- Actuellement, ces mesures suscitent des demandes réelles pour des volumes que nous estimons entre 52 et 67% du total aidé de 11,5 mio tonnes en équivalent lait entier (10% des références totales).
- Cette situation correspond à une création de demande presque équilibrée (plus incertaine pour la MG) des composants d'une production excédentaire de lait entre 6 et 7,7 mio tonnes (5 à 6,8% de la collecte actuelle de l'Union Européenne).
- Les excédents réels seraient ainsi inférieurs de 33 à 48% aux volumes aidés, soit en première approche une dépense et une aubaine potentielle entre 45 et 703 millions d'euros par an, en moyenne 1995-2000.

2.5.6. Limites

Les marges d'erreur sont importantes, en particulier sur la MGB. L'approche a nécessité toutes les ressources, éminemment soumises à réserve, de la logique et de la scénarisation plus que du calcul économique, faute des données et modèles nécessaires de marketing industriel.

Elle doit beaucoup aux témoignages recueillis (sous condition d'être compatibles entre eux) et aux expériences de la vie industrielle des évaluateurs.

Cette mauvaise performance d'ensemble, faite de résultats partiels, contrastés et mal mesurés suggère une réforme globale passant par des aides ciblées aux utilisateurs finals. Cependant la critique doit être tempérée du fait que l'aubaine bénéficie largement aux producteurs soit

directement (aliment-veau) soit plus globalement par la participation à l'équilibrage du marché entre constituants du lait.

2.5.7. Conclusion

- Que les excédents réels soient inférieurs d'un ordre de 4,5 mio tonnes aux volumes aidés en équivalent lait dans les écoulements intérieurs, est un fait positif. Une marge excédentaire de 5 à 6,8% de la production par rapport aux besoins de flexibilité, de réactivité et de sécurité anti-aléatoire, est raisonnable (voir crises ESB, fièvre aphteuse).
- Que les volumes aidés soient vraisemblablement trop élevés, entre 50 et 90% des excédents réels, montre d'abord une marge d'ignorance trop élevée qui doit et peut être réduite par la mise en place d'outils d'information pour une meilleure analyse de l'efficience.

Cela traduit aussi le fait que les mesures sont moins adaptées qu'elles ne l'étaient aux situations d'excédents d'il y a 15 ans et n'ont pas suivi l'évolution des techniques et des marchés..

- Les résultats discutables d'efficacité et d'efficience doivent être complétés par une réflexion sur les impacts et sur la pertinence de mesures ou de pratiques de gestion alternatives. La difficile quantification des aubaines permet cependant de penser qu'elles ont notablement bénéficié à la filière laitière et au revenu des producteurs - comme un coût annexe de l'OCM et du niveau des quotas.

TABLEAU RECAPITULATIF

EFFICACITE DES MESURES D'AIDES INTERIEURES 1995/2000

	EUR - 15	Taux d'efficacité (c)		efficacité		aide nominale	coût "efficace"	
	Moyenne 1995-2000	en % (a)		en milliers de T		moyenne	en euro/T	
		Mini	Maxi	Mini	Maxi	en euro/T	Mini	Maxi
lait écrémé liquide pour veaux (milliers de tonnes)	266	25,0%	35,0%	67	93			
coût annuel de la mesure (en millions d'euros)	19,2	25,0%	35,0%			72	289	207
lait écrémé liquide pour autres animaux *	0							
lait écrémé liquide pour caséines / caséinates* (milliers de tonnes)	4 908	85,0%	95,0%	4 171	4 662			
coût annuel de la mesure (en millions d'euros)	322,6	85,0%	95,0%			66	77	69
dont caséines acides* (milliers de tonnes)	735							
dont caséines présure* (milliers de tonnes)	689							
dont caséinates* (milliers de tonnes)	1 143							
TOTAL lait écrémé liquide * (milliers de tonnes)	5 174	82%	92%	4 238	4 755			
coût annuel des mesures (en millions d'euros)	341,8					66	81	72
LEP pour veaux en équivalent lait liquide (+) (milliers de tonnes)	5 644	25%	35%	1411	1975			
LEP pour autres animaux en équivalent lait liquide (+)	0							
LEP pour veaux (+) (milliers de tonnes)	513	25%	35%	128	180			
(+) facteur de conversion : 11								
coût annuel de la mesure (en millions d'euros)	378,3					67	268	191
TOTAL lait écrémé équivalent liquide aidé (marché intérieur) (milliers de tonnes)	10 817 (b)	52%	62%	5 649	6 730			
coût annuel des mesures (marché intérieur) (en millions d'euros)	720,1					67	127	107
BEURRES AIDES (marché intérieur) (milliers de tonnes)	506	53%	67%	266	338			
coefficient 22	22							
TOTAL EQUIVALENT ENTIER LIQUIDE AIDE (marché intérieur)	11 125 (b)	53%	67%	5 850	7 447			
coût annuel des mesures beurre (en millions d'euros)	570,6					51	97	77
Total équivalent lait entier liquide de la mesure " lait scolaire"	405	40%	60%	162	243			
coût annuel de la mesure (en millions d'euros)	115,2					284	710	474
TOTAL COÛTS INTERIEURS *	1 405,9	52%	67%			122	234	183

(a) : Estimations AND-I

(b) : Quantités partiellement aidées

(c) : Pour définition des taux d'efficacité voir NB fin du § 1.6.1.

3. QUESTION 1.2-1 : SI L'ON PEUT CONSTATER UNE INCIDENCE REELLE SUR LA CONSOMMATION DES PRODUITS FAISANT L'OBJET DES MESURES DE L'ÉCOULEMENT INTERNE, LES MONTANTS DES AIDES ONT-ILS PERMIS L'ÉCOULEMENT DES PRODUITS CONCERNES A UN COUT RAISONNABLE ?

3.1. Préalables

3.1.1. Compréhension de la question

La réponse à la question précédente a permis d'évaluer le niveau global d'efficacité (entre 52 et 67% en équivalent lait) et la pertinence (très hétérogène) des aides à l'écoulement interne des produits laitiers. On a ainsi estimé l'excédent réel absorbé grâce aux mesures. On peut admettre que, à production laitière constante et importations stabilisées, les volumes nets écoulés sur le marché intérieur allègent d'autant la charge des mesures en faveur des écoulements extérieurs. La comparaison des coûts d'écoulement interne aux coûts de soutien à l'écoulement externe des excédents concernés permet une première réponse, statique, à la question de leurs coûts.

On tiendra compte ensuite des effets dynamiques éventuels sur les prix intérieurs et extérieurs, donc sur les taux d'aide, et des limitations induites par les accords OMC et contenues dans le Règlement 1255/1999, pour préciser l'évaluation.

La notion de coût "raisonnable" invite aussi à examiner l'éventualité de mesures alternatives moins coûteuses et/ou les aspects positifs des impacts par rapport aux objectifs généraux, notamment sur les revenus, le développement rural, etc..

3.1.2. Critères de jugement

Le montant des aides à l'écoulement interne est inférieur au coût de toutes autres formes de résorption des excédents réels, éliminés par la mesure.

Le niveau des aides est proportionné à leur efficacité et aux impacts induits.

3.1.3. Approche méthodologique

La question prolonge les analyses statistiques et les enquêtes économiques de la question (1.2) et tiendra compte de celles des questions suivantes (1.3). Pour les données on se rapportera au tableau récapitulatif présenté à la fin de la question (1.2)

3.1.4. Indicateurs

- Montants de dépenses des écoulements intérieurs et niveaux "réels" d'aide.
- Niveaux des restitutions aux exportations/contraintes OMC.
- Impacts des mesures.

3.1.5. Limites

- L'aspect raisonnable des coûts dépend de la valorisation accordée aux effets socioéconomiques induits des demandes réelles ajoutées, mais aussi à ceux des surplus d'aide distribués.
- La simulation a posteriori de ce qu'aurait été le marché mondial avec moins d'écoulements intérieurs est un exercice de pure école dont les moyens et l'intérêt ne sont pas assurés.

3.2. Analyse

3.2.1. Lait écrémé

3.2.1.1. *Preliminaire*

Sont pris en compte le lait liquide pour la caséine et le lait liquide et en poudre pour les veaux. On n'a pas pris en compte les volumes aidés pour les autres animaux, qui ont pu tenir une place importante et efficace, en particulier en liquide, jusqu'en 1987.

Afin de faciliter les comparaisons, toutes les données ont été rapportées en équivalent poudre de lait écrémé avec le coefficient approché usuel de 11.

3.2.1.2. *Lait écrémé pour la caséine*

- Jusqu'en 1997, les aides moyennes annuelles au lait pour la caséine, en équivalent poudre, ont toujours été supérieures aux restitutions moyennes annuelles au LEP, non compris le bénéfice supplémentaire du sérum.

Sur les deux décennies, l'écart nominal est resté en moyenne de 25%, ne s'inversant qu'en 1998 et 1999 (voir tableau 20 en annexe).

- Compte tenu de l'efficacité de l'aide en termes de demande réelle supplémentaire, que nous avons estimée entre 85 et 95% (entre 1995 et 2000), le coût réel (ou "efficace") de l'aide rapporté au volume réellement induit est légèrement supérieur, accroissant l'écart nominal qui a été en moyenne de 234 €/t d'équivalent LEP (± 160 €/t) soit entre + 33 et 37% pour l'aide intérieure, malgré une réduction en 1998 et 1999. On a souligné à la question (1.2) que ce niveau a permis d'assurer une activité spécialisée, durable et créatrice de valeur ajoutée pour la filière laitière, en même temps qu'une aubaine partagée par les clients, en particulier sur marchés extérieurs.

3.2.1.3. *Lait écrémé pour l'alimentation des veaux*

L'aide moyenne pondérée (liquide/LEP) annuelle pour les veaux a été le plus souvent supérieure à la restitution moyenne annuelle, mais inférieure à l'aide moyenne à la caséine (non compris le sérum) dans une position moyenne intermédiaire.

Cependant, le taux d'efficacité indiqué pour l'aide (entre 1995 et 2000), à seulement 25 à 35% des volumes aidés en demande supplémentaire réelle, suggérerait un coût réel accru de 185 à 300%, soit en moyenne un écart de +174% en plus des restitutions (supplément de 1 500 à 2 000 €).

Contrairement au cas précédent, ce taux d'aide réel proposé n'a pas empêché la réduction du débouché jusqu'à la période récente. Ce qui, à la limite de "l'absurde", tend à démontrer que dans ce cas la question n'est ni l'efficacité, ni l'efficience de la mesure, mais ses impacts : un peu d'aubaine pour les consommateurs et tous les opérateurs intermédiaires et une forte contribution au prix du petit veau et du lait pour les producteurs, par le soutien général au marché.

3.2.1.4. *Total lait écrémé*

En fin de période, une stabilisation des écoulements intérieurs de lait écrémé paraît possible, mais en moyenne pondérée entre caséine et veau, c'est au prix d'un coût moyen double du coût des restitutions (en supposant une efficacité haute de 60%). A noter que le marché intérieur est de type intermédiaire et industriel, compétitif, avec de larges possibilités de substitutions alors que le marché extérieur est à finalité alimentaire humaine.

3.2.1.5. *Un coût raisonnable ?*

- Qu'auraient été le marché mondial et le coût des restitutions, ou le prix des sérums, s'il avait fallu exporter 2 ou 300 000 tonnes/an de LEP de plus, c'est à dire doubler les exportations ?

Cette question théorique a été réglée par les accords de Marrakech.

On peut en conclure que le coût du lait pour la caséine a été raisonnable. Le surcoût apparent est le prix, d'une part, d'une liberté maîtrisée de commerce international et, d'autre part, de l'entretien d'une filière industrielle spécialisée et au premier rang mondial.

- Qu'auraient été le revenu des producteurs, les coûts industriels et le prix du lait sans le coût, apparemment très déraisonnable, de l'aide pour les veaux ? La simulation ne peut être qu'esquissée : forte pression sur le prix intérieur du LEP et du sérum (baisse du coût des restitutions), destruction de petits veaux. C'est juste la démonstration d'un niveau trop élevé des quotas et du rôle d'abcès de fixation de l'aide au veau dont "l'irraisonnable" doit donc être pondéré sur l'ensemble du dispositif.

3.2.2. Beurre

3.2.2.1. Préliminaire

Pour l'écoulement intérieur, on a pris le niveau d'aide moyen annuel de l'ensemble des mesures d'aide en équivalent beurre.

Pour les restitutions, on a pris le niveau moyen annuel pour le beurre proprement dit.

3.2.2.2. Des marchés disjoints

L'aide nominale intérieure est en moyenne (non pondérée) de 71% du montant moyen des restitutions (voir tableau 21 en annexe).

Le ratio a cependant pu connaître des variations extrêmes de 25% à 94% et encore récemment de 50% à 78%.

3.2.2.3. Une efficacité intérieure relative mais durable

On a retenu pour 1989-2000 la création d'une demande réelle entre 53 et 67% des volumes aidés, ce qui accroît le coût réel du volume créé entre 49 et 88% par rapport au nominal.

Le résultat est que sur la période 1995 à 2000, le coût de l'aide intérieure devient en moyenne supérieur (10%) au coût des restitutions avec un écart favorable en fin de période (2000) du fait de la baisse de l'aide intérieure.

Cependant, d'une année à l'autre, les écarts de coûts par tonne peuvent rester très importants, plus en négatif qu'en positif.

3.2.2.4. Un coût raisonnable ?

Sous réserve de l'imprécision sur l'efficacité et compte tenu des variations des cours mondiaux du beurre, le coût reste en moyenne relativement raisonnable.

3.3. Jugement

3.3.1. Lait écrémé

- Le coût de l'aide intérieure au lait écrémé a été et reste très élevé, apparemment non raisonnable, du fait de l'aide au LEP pour les veaux, mais il porte sur des quantités qui ont fortement diminué.
- Il n'aurait d'alternative pour la caséine que des exportations de LEP dépassant largement les limites de l'OMC et entraînant des désordres du marché mondial encore plus coûteux en restitutions et/ou la suppression d'une activité valorisante et compétitive sur le marché international.
- Pour la partie veau, il faut faire la balance entre un coût "déraisonnable" et les effets induits d'équilibre du marché de la viande, de revenus des éleveurs et de satisfaction des consommateurs européens. Et faire la différence entre l'imputation, apparemment sur l'aide au veau, et la cause qui est l'équilibrage global de l'OCM sur un niveau trop élevé de quota et d'excédents.

3.3.2. Beurre

- Le coût de l'écoulement intérieur de la MGB est incertain mais semble en moyenne et long terme moins compétitif que celui des restitutions, d'autant que l'OMC laisse une marge d'exportation.
- Cependant, il contribue au maintien d'une exception européenne avec un haut niveau de consommation globale et des prix relativement très stables.
- Il participe aussi, même de manière peu transparente, à un équilibre des excédents de composants laitiers, au prix d'un équilibre des effets pervers entre mesures lait écrémé et mesures MGB.

3.3.3. Synthèse

- Les niveaux d'aides sont hétérogènes et non raisonnablement proportionnés aux demandes réelles qui en découlent.
- En moyenne et en long terme, du fait d'une efficacité médiocre et incertaine, les montants d'aides sont devenus supérieurs aux coûts nécessités par la réduction réelle des excédents.
- Le coût des mesures d'écoulement intérieur ne paraît pas assez raisonnable en tant que tel. Mais il doit être rapporté aux coûts et aux effets de l'ensemble de l'OCM et du dispositif OCM/Quotas.
- La question posée, si le niveau des quotas est maintenu, est celle d'une révision des règlements d'écoulement pour un meilleur ciblage des bénéficiaires et des aides.

3.4. Limites

Comme indiqué précédemment, l'efficacité individuelle de chaque mesure n'a de sens que relatif à l'efficacité globale du dispositif OCM/Quotas.

4. QUESTION 1.2-2 : DANS CE CONTEXTE, QUEL EST L'IMPACT DE LA METHODE DE LA FIXATION DE L'AIDE POUR LES PRODUITS CONCERNES (MONTANT FIXE, ADJUDICATION, ETC.) EN VUE DE PERMETTRE L'ÉCOULEMENT DES PRODUITS EN QUESTION AU MOINDRE COUT ?

4.1. Préalables

4.1.1. Compréhension de la question

Il est demandé de vérifier de quelles manières les méthodes de fixation des aides influent sur le rapport coût-efficacité de l'aide. Compte tenu des éclairages apportés par les réponses aux questions précédentes. Il s'agit donc de porter une attention plus particulière sur la procédure par adjudication pour le beurre afin de vérifier si le système d'appel à la concurrence a permis d'améliorer la position concurrentielle des produits et d'atteindre un niveau d'aide minimisé pour les produits écoulés.

Ce cas fait écho à des commentaires de circonstance des milieux professionnels et des organismes nationaux, non seulement sur le mode de fixation, mais sur les modalités de gestion - financement - contrôle. On doit y tenir compte des observations de la Cour des Comptes dans son rapport spécial N°8/2000 relatif à l'écoulement de la MGB, et des réponses de la Commission :

- Le mécanisme utilisé permet-il aux forces de concurrence de jouer à plein, même s'il existe une très grande égalité d'intérêts et de situations dans le champ des soumissionnaires ?
- La Commission bénéficie-t-elle d'une diversité suffisante d'offres de prix ?
- Le coût de l'aide est-il finalement minimisé ?

Le "contexte" (questions 1.2 et 1.2-1) a montré la dynamique complexe des marchés et des mesures d'écoulement et l'incertitude de l'évaluation de l'efficacité et de l'efficience des mesures pour la MGB. La méthode d'adjudication peut-elle permettre de préciser l'évaluation d'ensemble ?

4.1.2. Critères de jugement

La méthode de fixation des aides permet de réduire au mieux (sans réduire la demande) le coût des aides, notamment l'adjudication pour le beurre.

4.1.3. Approche méthodologique

Il s'agit d'un complément aux réponses des questions précédentes. L'analyse sera centrée sur l'adjudication du beurre.

- On notera des observations des multiples commentateurs, opérateurs et gestionnaires, et de la DG Agriculture.
- On les croiera, d'une part, avec l'évolution des niveaux d'aide et, d'autre part, avec les analyses comparées des prix et des aides et des structures de marchés.

4.1.4. Indicateurs

- Evolution comparée des marchés, prix et taux d'aide (1.2 et 1.2-1).

4.1.5. Limites

La difficulté est de relativiser le court et le long terme, l'intervention sur le marché et la gestion d'une politique, le conflit de circonstances et la concertation obligée avec les opérateurs, le coût et l'efficacité d'une procédure.

4.2. Analyse

4.2.1. Preliminaire

La question évaluative est celle du "moindre coût" pour "l'écoulement des produits".

Une idée reçue est de supposer que les situations de concurrence sont génératrices du moindre coût et que le moindre coût est générateur de croissance de marché...

L'observation des réalités montre que ces hypothèses "classiques" rencontrent selon les situations de fortes limites.

- Le nombre d'opérateurs laitiers, spécialisés ou importants en produits industriels (LEP et MGB) ou dans l'un d'entre eux, sur les marchés intérieurs et/ou à l'exportation, sont peu nombreux (oligopole), dans des situations similaires de connaissance des marchés, en liaisons multiples et courantes avec leurs autorités de tutelle et de gestion et, le plus souvent, co-fournisseurs de nombreux clients.
- Les marchés sont disjoints et connaissent des évolutions de long terme et conjoncturelles (prix) différentes, voire contradictoires, entre intérieur et exportation et entre MGB et LEP ; a fortiori, entre marchés dérivés, par exemple, entre alimentation animale qui optimise ses formules chaque jour, et aliments de marque en grande consommation, tenus à la plus grande régularité.
- Les modes de fixation des aides entrent dans des systèmes administrés de gestion, financement et contrôle qui différencient les coûts induits et les types et rythmes de relations avec les opérateurs.

Il est donc plutôt positif que co-existent deux modes généraux :

- Fixation du taux d'aide par la Commission pour les restitutions, le lait écrémé intérieur et le beurre pour les institutions d'intérêt public et le lait scolaire.
- Adjudication pour le "beurre pâtissier" (y compris glaces et autres transformations alimentaires) et le beurre concentré de consommation directe.

Globalement, l'optimum serait, à production contingentée et marchés solvables connus, d'éliminer les excédents réels pour la plus basse dépense budgétaire totale. Mais les structures productives et les marchés sont segmentés et relativement rigides.

4.2.2. Fixation des aides

Il s'agit ici des écoulements intérieurs, principalement de lait écrémé pour la caséine et de LEP pour l'incorporation en aliment veau.

- La caséinerie européenne est sur un marché compétitif international, en particulier aux USA, et sur un marché intérieur industriel, l'ensemble en concurrence ouverte et permanente. L'histoire (1987-1989), la conjoncture actuelle (selon témoignages recueillis) et les études d'experts (ONILAIT 2000) montrent la réactivité de l'industrie à l'adéquation du niveau d'aide. Donc, le principe et les modalités de la fixation de l'aide permettent l'écoulement de manière proche du moindre coût. Bien entendu, là comme ailleurs, les opérateurs allèguent des anticipations tardives, un souci insuffisant des conditions commerciales des entreprises et trop marqué pour les économies budgétaires (bien que sans doute "moins qu'ailleurs"). Mais peut-il exister un système administré (pour une aide vitale) sans forces et délais de frottements ?
- En aliment-veau, les aides fixées n'ont pas empêché la baisse historique des taux d'incorporation et des consommations malgré des taux d'aide élevés et malgré l'action sur le taux obligatoire d'incorporation. Qu'en aurait-il été si un système avait réduit le coût, donc l'aide ? Quasi sûrement une diminution plus rapide et plus forte du débouché !

4.2.3. Adjudications de beurre

La question vise essentiellement le Règlement 2571/97 (beurre pâtissier et similaire).

La Cour des Comptes souligne les fait suivants :

- Un secteur étroit de soumissionnaires.
- "La stabilité des montants d'aide".
- Des offres le plus souvent proches du "niveau d'aide maximal".

Et elle observe :

- Un ajustement de la Commission par le "contrôle des quantités des offres soumises" et, simplement en dernier recours (en cas d'offres trop importantes), la possibilité de "fixer un niveau d'aide moins élevé".
- "L'effort de la Commission pour éviter les modifications brusques" des taux d'aide.

Elle y voit "élimination de la concurrence" ; atteintes à "l'efficacité de la procédure" et affirme que "le niveau d'aide pourrait être davantage réduit si les forces du marché étaient autorisées à jouer pleinement leur rôle". Ce terme "autoriser" laisse entendre que l'application des mesures est contraire à l'esprit d'une mesure qui serait naturellement concurrentielle.

Elle signale cependant d'autres instruments : montant de la garantie d'adjudication (passant de 180 € à 350 €/t en 1998), délai pour la transformation et l'incorporation des MG subventionnées (au départ à 6 mois, actuellement à 4 mois).

Dans sa réponse, la Commission a souligné les réalités structurelles du secteur et du marché et les besoins de stabilité, elle a fait remarquer la baisse tendancielle du niveau d'aide et de son poids dans le prix de marché (de l'ordre d'un tiers depuis 1995) et elle a fait valoir l'intérêt de la variété de ses instruments de gestion sur les niveaux d'aide, les quantités, les délais et les garanties.

Dans notre analyse, il existe peu de latitude de progrès car, à l'amont, l'état de concurrence dans un tel secteur ne se décrète pas et, à l'aval, sans aucun doute, les industriels utilisateurs apprécient très mal les variations de coûts de matières premières.

Sur le terrain des réalités industrielles et donc d'une souplesse de fonctionnement qui pourrait aider à accroître les écoulements et à réduire les coûts notables, publics et privés, du système actuel, on a entendu surtout des critiques et une attente soit de "simplification", soit de suppression et passage au régime des fixations, comme les préfixations des restitutions.

En outre, les réponses aux questions précédentes (1.2 et 1.2.1) ont montré que l'efficacité (50 à 60% pour le beurre en transformation alimentaire) et l'efficience, n'étaient pas très bonnes, voire médiocres, limitant d'autant l'enjeu de l'efficacité de l'adjudication.

Pourtant, face à un "marché imparfait" et aux capacités d'anticipation spéculative des opérateurs, la tactique du jeu sur des variables multiples par la Commission paraît une solution empirique satisfaisante pour maintenir un état d'incertitude chez les acteurs, tout en permettant de lisser les évolutions à la hausse ou à la baisse des cours. Cela est vérifié par les enquêtes, au prix du renforcement du rôle et du coût des intermédiaires.

Parmi les questions connexes, souvent abordées, on retiendra :

- Le poids des procédures qui écartent de l'achat direct même de très gros utilisateurs et qui ont suscité l'apparition d'un métier de spécialistes dans l'industrie et le négoce (qui coûtent et qui margent : de près de 5% du montant de l'aide, jusqu'à plus de 10% pour les petits utilisateurs), véritable "barrière à l'entrée" qui renforce la rigidité de l'oligopole.
- Le poids des garanties financières.
- L'adaptation des aides à des produits de toutes natures et origines, y compris fractionnés, sous réserve de normes adéquates de qualité (de composition et sensorielle), et donc des critères et niveaux d'aide à la MGB et pour tous secteurs d'utilisation.

Il y a effectivement là des effets sur l'efficacité et l'efficience de l'adjudication et plus généralement de la mesure d'écoulement, au risque de nouvelles exigences de traçabilité et de contrôle.

4.3. Jugement

Les modes de fixation ou d'adjudication ont été raisonnablement neutres vis-à-vis des volumes d'écoulements intérieurs et des niveaux d'aide.

Il est utile que la Commission garde l'usage d'outils différenciés (fixation et adjudication) et l'initiative d'instruments variés pour la gestion des adjudications sur un marché concentré et peu transparent.

Cependant, l'environnement industriel, technique et économique a changé et le système d'adjudication du beurre paraît ajouter quelques coûts de gestion. Cela peut être un argument supplémentaire pour la révision de mesures d'écoulement d'efficacité discutable, mais non pour celle des modes de fixation eux-mêmes.

4.4. Limites

Cette évaluation d'impact des méthodes de fixation des aides ne prend pas en compte les conditions pratiques de fonctionnement et de prise de décision des services concernés de la Commission : ressources humaines, outils d'information sur les prix et marchés, relations avec les Etats membres, les partenaires de l'OMC et les opérateurs, etc.

5. QUESTION (1.3) : DANS QUELLE MESURE LES RESTITUTIONS A L'EXPORTATION ONT-ELLES PERMIS D'ASSURER L'ÉCOULEMENT DES PRODUITS LAITIERS SUR LES PAYS TIERS ?

5.1. Préalables

5.1.1. Compréhension de la question

Les restitutions ont été instaurées afin de permettre l'écoulement de certains produits laitiers vers les pays tiers tout en préservant le niveau des prix intérieurs des produits et du lait.

Il s'agit d'examiner ici la réalité des dégagements et des équilibres de marché intérieur, puis d'analyser la part des produits laitiers écoulés vers les pays tiers et son évolution, notamment à la suite des limitations introduites par les accords de Marrakech.

Il s'agit aussi d'examiner comment le mécanisme des restitutions a été approprié aux conditions de fonctionnement des exportations pour optimiser l'écoulement.

Plus radicalement, on pourra se demander quelle est l'importance éventuelle des effets des restitutions sur l'équilibre global du marché laitier, compte tenu du niveau réel des excédents et du caractère plus ou moins structurel des déséquilibres entre composants issus de la production laitière.

5.1.2. Critères de jugement

Pour réaliser cette analyse quatre critères de jugement seront considérés :

- les restitutions à l'exportation ont permis de réduire les excédents,
- les restitutions ont permis d'assurer la continuité et la fluidité de l'exportation des produits concernés sur les pays tiers,
- les accords GATT/OMC ont limité l'écoulement sur pays tiers,
- les écoulements vers les pays tiers seraient réduits en l'absence des restitutions.

5.1.3. Approche méthodologique

La méthode repose sur l'analyse des statistiques (exportation, volumes mis à l'intervention, stocks, contingents GATT).

Cette analyse est complétée à la lumière des enquêtes auprès des principaux opérateurs à l'exportation.

Enfin, elle fait référence à l'approche contrefactuelle réalisée par l'INRA.

5.1.4. Indicateurs

Les indicateurs retenus sont :

- évolution et comparaison des volumes aidés à l'exportation par produit avec les évolutions des productions, des stocks et des excédents totaux,
- évolution des exportations par produit, par principaux pays, et comparaison avec les taux d'aide et le cours des produits,
- évolution des exportations vers les pays tiers avant 1995 et après, par produit,
- évolution des produits aidés exportés vers les pays tiers (en l'absence de restitutions).

5.2. Analyse comparative des prix intérieurs et des prix mondiaux

Si on compare de façon instantanée les prix intérieurs et les prix sur le marché mondial, la réponse à la question évaluative paraît évidente : il est clair que sans les restitutions l'écoulement des produits laitiers sur les pays tiers n'aurait pas pu être assuré.

La différence entre prix intérieurs et prix mondiaux est en effet très importante pour les produits laitiers, par comparaison avec les autres produits agricoles.

Le tableau de la situation des prix ci-après met en lumière le fossé existant entre les prix mondiaux et les prix européens. Sur la période 1990-2000, les prix intérieurs européens sont supérieurs aux prix mondiaux en moyenne de 117% pour le beurre, 40% pour le lait écrémé en poudre et 66% pour la poudre grasse. Selon les coefficients techniques usuels de composition des produits, ces différentiels sont cohérents pour un prix moyen européen supérieur de 66% en équivalent lait transformé (de l'ordre de 75% sur la matière première).

Comparaison entre les prix intérieurs et les prix du marché mondial pour certains produits laitiers

	Beurre			SMP			WMP		
	Prix mondial (€/T)	Prix européen (€/T)	Ecart (€/T)	Prix mondial (€/T)	Prix européen (€/T)	Ecart (€/T)	Prix mondial (€/T)	Prix européen (€/T)	Ecart (€/T)
1990	1 060	3 058	1 998	1 138	1 872	734	1 158	2 354	1 196
1991	1 379	3 126	1 747	1 419	1 933	514	1 439	2 448	1 009
1992	1 201	3 123	1 922	1 511	2 139	628	1 472	2 643	1 171
1993	1 282	3 185	1 903	1 496	2 111	615	1 368	2 639	1 271
1994	1 563	3 166	1 603	1 689	2 111	422	1 689	2 593	904
1995	2 089	3 491	1 402	1 779	2 286	507	1 857	2 810	953
1996	1 315	3 217	1 902	1 574	2 087	513	1 594	2 608	1 014
1997	1 879	3 391	1 512	1 538	2 118	580	1 728	2 640	912
1998	1 709	3 377	1 668	1 272	2 039	767	1 642	2 613	971
1999	1 359	3 010	1 651	1 383	2 080	697	1 467	2 570	1 103
2000	1 407	3 111	1 704	1 894	2 525	631	1 932	2 797	865
Moyenne	1 477	3 205	1 728	1 518	2 118	601	1 577	2 610	1 034

Les prix mondiaux sont FOB

Sources : ZMP (prix mondiaux) - AMIS (prix intérieurs)

Cette différence entre les prix intérieurs et mondiaux doit donc être compensée si on veut éviter que les demandeurs des marchés tiers ne se reportent sur les prix plus avantageux de nos concurrents sur le marché mondial¹.

On notera la survaleur du beurre, donc de la MGB, en Europe, par rapport au marché mondial.

Les restitutions n'ont en revanche aucun effet si, en raison de circonstances particulières, il n'y a plus de demande sur certains marchés (exemple : crise russe de 1998/99). La portée des restitutions peut aussi être significativement limitée quand des pays tiers instaurent des droits de douane. Une telle mesure touche certes de la même façon tous les offreurs mais affaiblit le pouvoir d'achat dans les pays concernés, tant et si bien que, malgré les restitutions, un faible écoulement de produits est obtenu.

¹ Mais il ne s'agit pas de compenser complètement la différence car les prix intérieurs sont déjà influencés par la situation de la demande extérieure. Ils reflètent en effet le rapport entre l'offre et la demande, où la demande est la résultante de la demande du marché intérieur (demande aux prix du marché et demande aidée) et de la demande extérieure.

En raison de l'écart entre les prix intérieurs et les prix mondiaux, les restitutions sont en général indispensables pour permettre l'écoulement de certains produits laitiers sur les pays tiers.

5.3. Evolution des volumes écoulés vers les pays tiers

5.3.1. Volumes écoulés sans aide

Il n'y a pas d'exportation sans restitution pour les principaux produits éligibles :

- beurre,
- lait écrémé en poudre (sauf en 2001, donc en dehors du champ de l'évaluation),
- lait concentré,
- poudre grasse.

Les exceptions sont récentes (Pologne - accord double zéro).

Pour les fromages, catégorie de produits dans laquelle il y a à la fois des produits éligibles aux restitutions et des produits qui ne le sont pas, les exportations portent en majorité sur les fromages éligibles. Si on regarde le cas des USA, destination pour laquelle il n'existe pas de restitution en dehors de certains fromages, les exportations de l'Union Européenne concernent essentiellement les fromages donnant lieu à restitution.

Cependant, face à la nouvelle situation créée par les Accords de Marrakech, les exportateurs européens ont évolué vers des produits plus haut de gamme, en particulier en fromages, et vers des destinations solvables où les restitutions ont été supprimées. Le recul des exportations européennes, exprimé en valeur (-2,5% par an) est donc moindre qu'en tonnage (-3,6% par an).

Pour les deux catégories de produits laitiers soumises à contrainte effective, l'exportation non aidée s'est développée :

- en fromages, l'export non aidé, qui était de 56 000 tonnes en 1990, est monté à 89 000 tonnes en 1996 et est estimé à 99 000 tonnes en 2000 (environ 800 000 tonnes d'équivalent lait),

Evolution des exportations de fromages de l'Union Européenne (EUR-15)

	Exportations Totales (Tonnes)	Exportations sans restitution (Tonnes)	Exportations avec restitution (Tonnes)	Exportations sans restitution %
1990	416 975	56 000	361 000	13,4
1991	447 859	56 000	392 000	12,5
1992	425 812	62 000	364 000	14,6
1993	484 381	80 000	404 000	16,5
1994	470 644	87 000	384 000	18,5
1995	524 358	63 000	461 000	12,0
1996	518 299	89 000	429 000	17,2
1997	456 824	79 000	378 000	17,3
1998	374 045	87 000	287 000	23,3
1999	333 672	78 000	256 000	23,4
2000	403 058	99 000	304 000	24,6

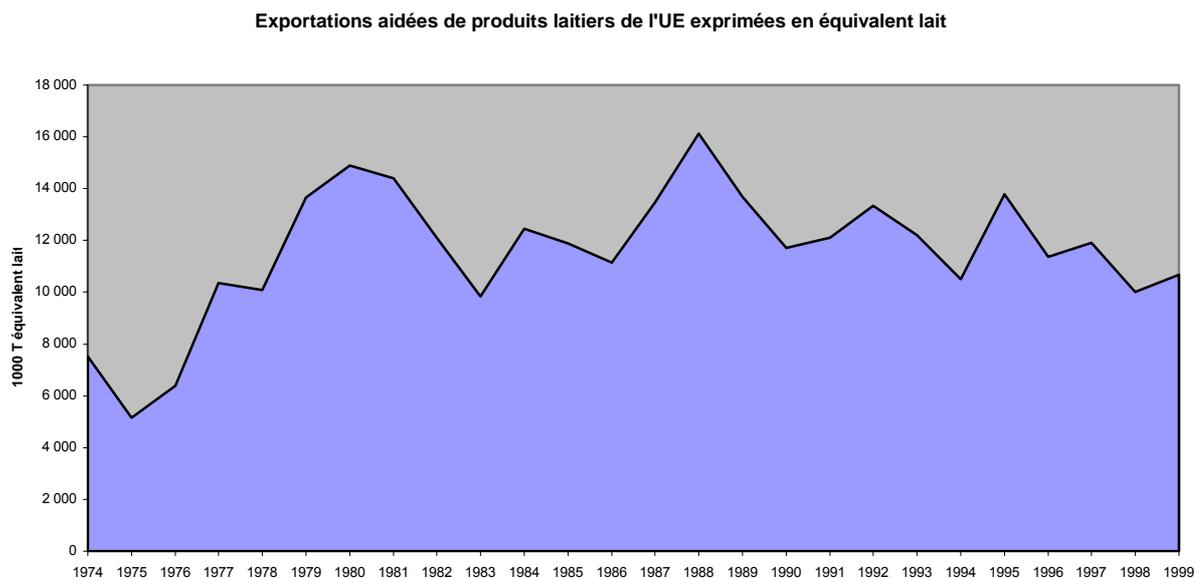
Source : DG Agriculture

- en "autres produits laitiers" on estime qu'environ 650 000 tonnes d'équivalent-lait ont été exportées sans aide en 1998.

Hors caséine, qui ne bénéficie pas de restitution à l'exportation, mais est aidée en amont (aide au lait écrémé liquide servant à sa fabrication), ce sont au total 12 à 13% des exportations européennes qui sont réalisées sans restitution.

5.3.2. Exportations avec restitution

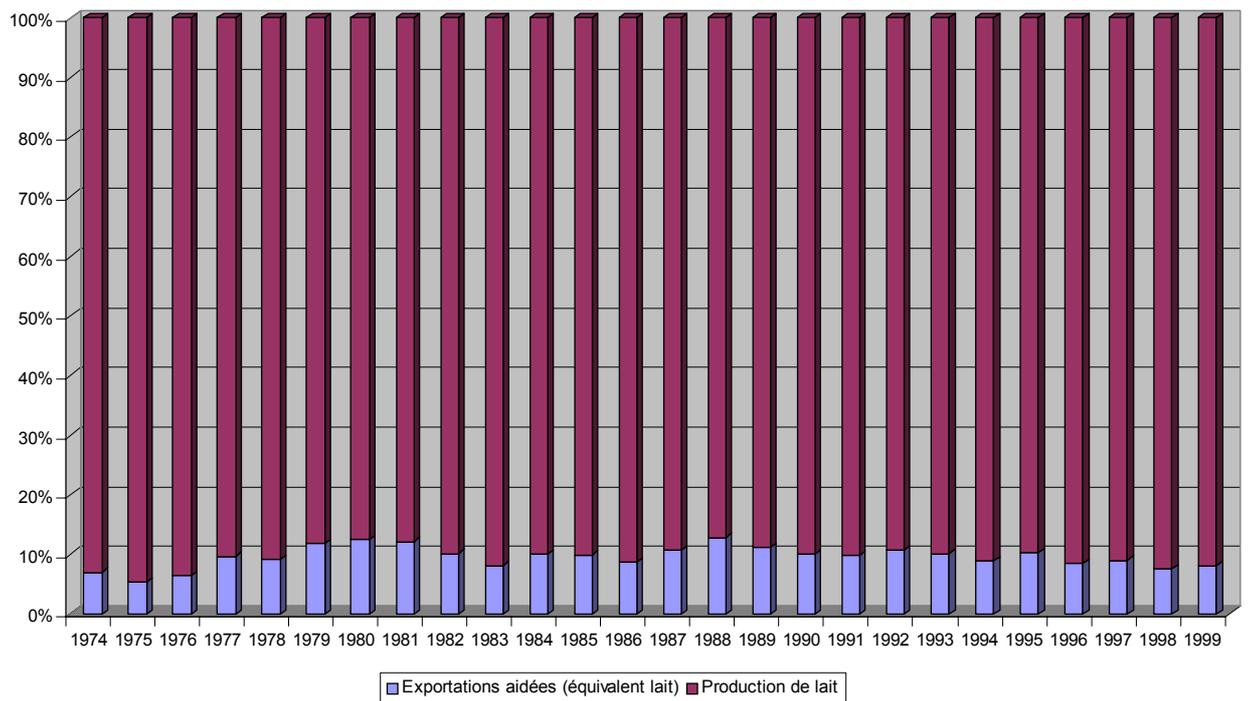
Si on fait abstraction des pics des années 1979-1981 et 1987-1989 les exportations aidées sont comprises (exportations exprimées en équivalent lait - voir tableau et coefficients techniques utilisés en annexe) entre 10 et 13 millions de tonnes, avec une légère tendance à la baisse sur la dernière décennie, qui s'est renforcée en toute fin de la période de revue (1998-1999).



Source : d'après ZMP et CE

En équivalent lait, les exportations aidées ont permis d'écouler chaque année en moyenne entre 9 et 11 millions de tonnes, soit environ 9 à 10% de la production communautaire de lait.

Part des exportations aidées dans la production totale de lait



Source : AND-I d'après CE et estimations propres

5.3.3. L'aide alimentaire

L'aide alimentaire (qui n'est pas considérée par l'OMC comme de l'exportation aidée) était au début des années 90 un débouché systématique de l'ordre du million de tonnes (en équivalent lait). Elle a beaucoup baissé de 1995 à 1998, où elle est tombée à moins de 50 000 tonnes en équivalent lait, pour rebondir en 1999 avec la crise russe.

5.4. Comparaison des exportations aidées aux volumes mis à l'intervention et aux stocks

Contexte statistique

Cette analyse est faite pour les produits pour lesquels il existe des bilans détaillés sur longue période, à savoir le beurre et le lait écrémé en poudre.

L'analyse serait moins pertinente pour les fromages, la plupart des fromages en stocks étant des fromages en cours de maturation, donc des produits semi-finis (les seuls Grana Padano et Parmigiano Reggiano représentent plus de 85% de l'ensemble des stocks).

5.4.1. Beurre

Le disponible annuel de beurre hors importation (stock initial + production), après être monté de 2 mio tonnes en 1977 à 3 millions de tonnes au moment de l'introduction des quotas et avoir culminé à 3,4 mio tonnes en 1986, a baissé régulièrement pour s'établir à moins de 1,8 mio tonnes en 1998-99.

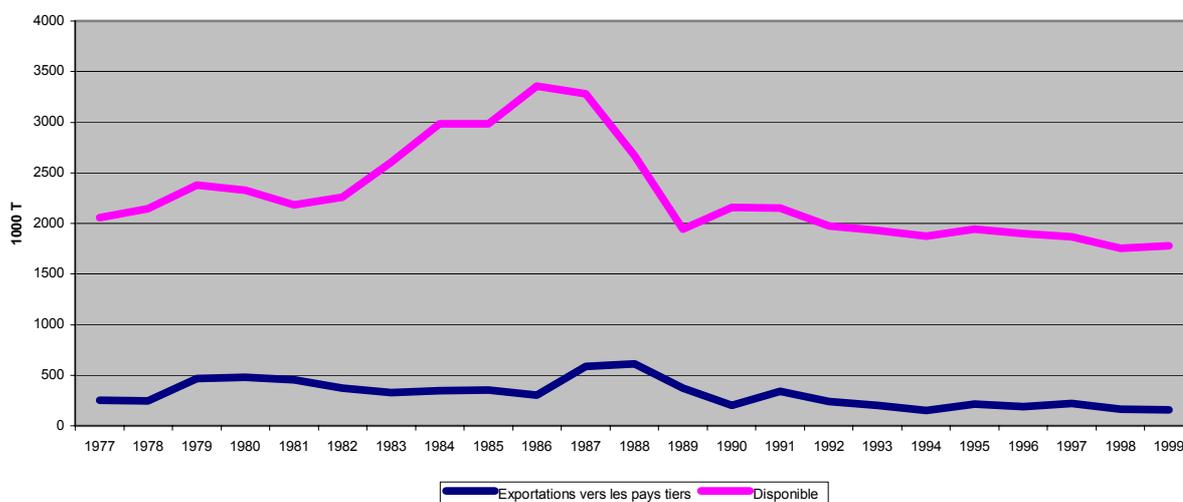
Les "totaux aidés" (ici définis comme écoulements internes + exportations aidées), en forte augmentation jusqu'en 1988, n'ont ensuite que faiblement baissé.

La part des exportations dans ces "totaux", après avoir été de plus de moitié à la fin des années 80, s'est tendanciellement réduite pour être d'un quart à la fin des années 90.

Les volumes d'exportations aidées de beurre sur les pays tiers, qui baissent en valeur absolue sur la période considérée, baissent aussi en valeur relative, à la fois par rapport au disponible sur le marché (production + stocks) mais aussi par rapport aux seuls stocks :

- Les exportations, qui ont représenté pendant longtemps 12 à 20% du disponible hors importation (jusqu'à 23% en 1988), ont vu leur poids dans le disponible baisser tendanciellement pour se situer régulièrement en dessous de 10% au cours des 6 ou 7 dernières années.

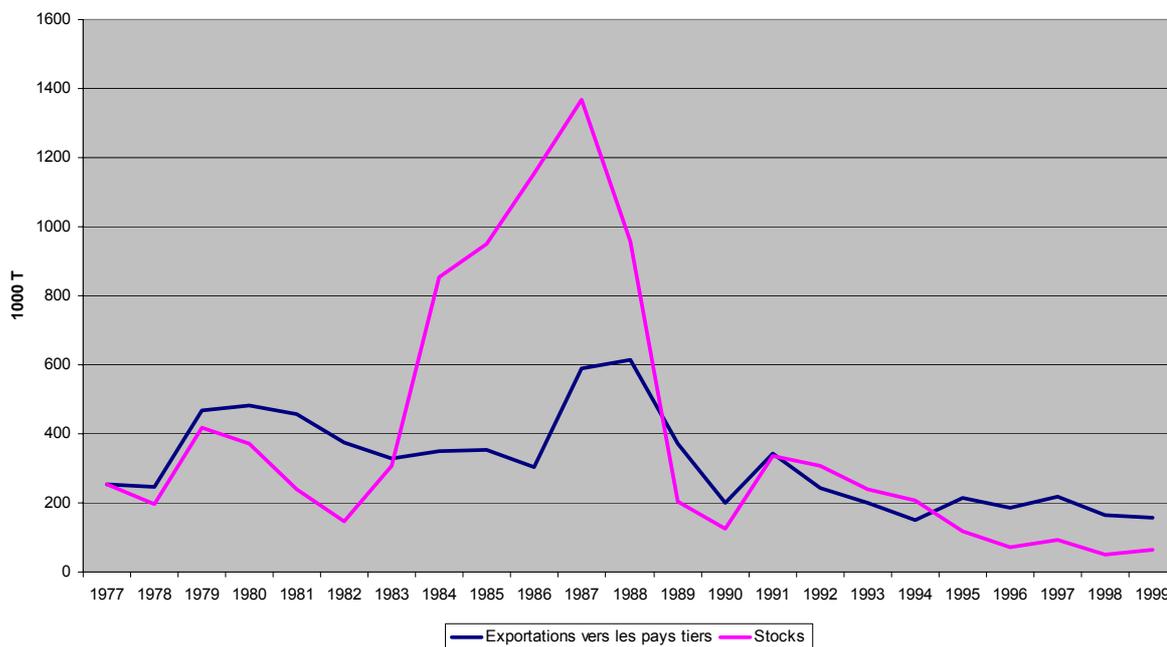
Beurre : Evolution du disponible hors importation et des exportations vers les pays tiers



Source : AND-I d'après CE et ZMP

- Les exportations annuelles, qui, dans le milieu des années 80, représentaient moins de la moitié du stock, sont égales, depuis 1995, à 2 à 3 fois le stock.

Beurre : Evolution comparée du stock et des exportations vers les pays tiers



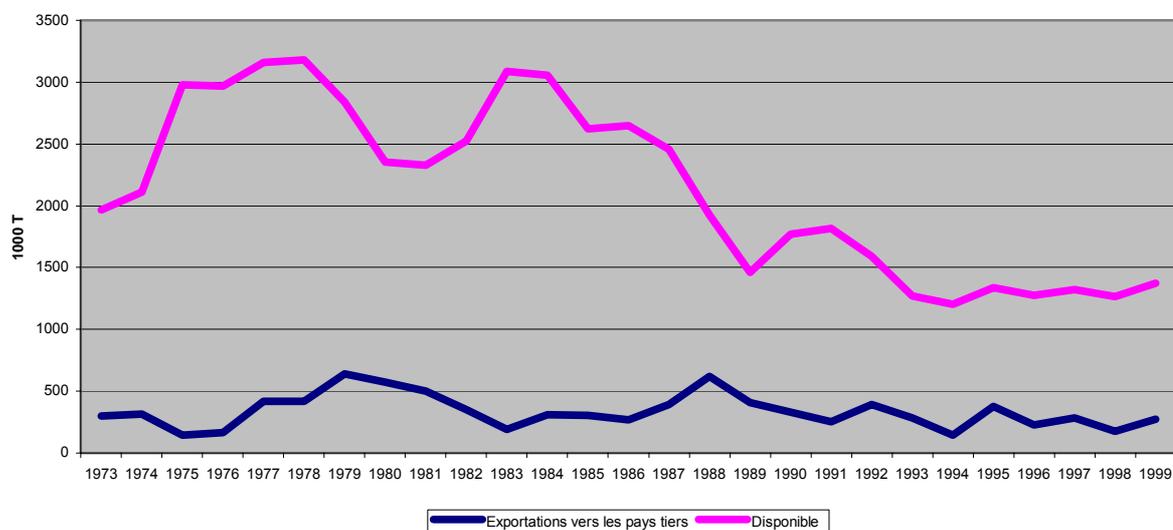
Source : AND-I d'après CE et ZMP

5.4.2. Lait écrémé en poudre

Le disponible annuel hors importation de lait écrémé en poudre, après avoir dépassé les 3 millions de tonnes au moment de l'introduction des quotas, a baissé régulièrement pour se stabiliser autour de 1,3 mio tonnes à partir de 1995.

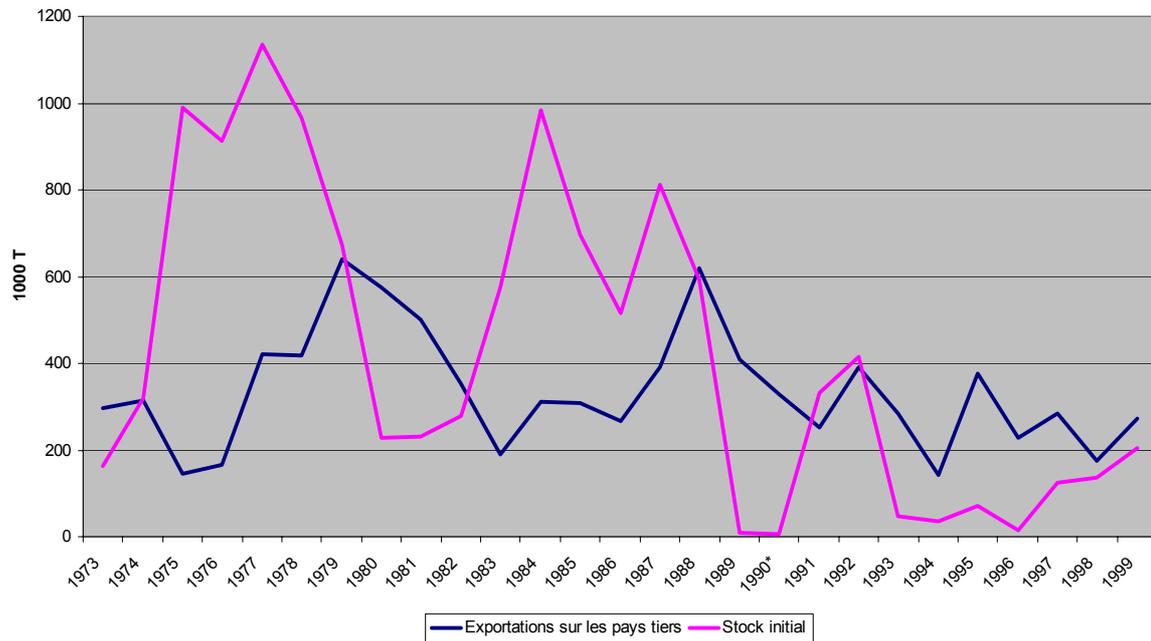
Les "totaux aidés" (que l'on définit ici comme la somme des écoulements internes et des exportations aidées) ont diminué de moitié entre 1983 et 1999. Depuis la fin des années 80 la part des exportations sur pays tiers représente environ le tiers de ces excédents.

Lait écrémé en poudre : Evolution comparée du disponible hors importation et des exportations vers les pays tiers



Source : AND-I d'après ZMP

Lait écrémé en poudre : Evolution comparée du stock initial et des exportations vers les pays tiers



Source : AND-I d'après ZMP

5.5. Impact des accords du GATT

5.5.1. Le contexte des accords du GATT

Les Accords du GATT ont imposé deux types de contraintes aux exportations subventionnées de quatre catégories de produits laitiers (beurre/butteroil, lait écrémé en poudre, fromages, autres produits laitiers) :

- une contrainte budgétaire : pour chacune des 4 catégories concernées, le volume des restitutions doit baisser de 36% sur la période 1995/2001;
- une contrainte quantitative : pour chaque catégorie de produits, les quantités exportées avec restitutions doivent avoir baissé progressivement de 21% par rapport à la période 1986-1990 (pour le beurre et le LEP) ou aux années 1991-1992 (pour les fromages et les autres produits laitiers).

Les exportations de produits laitiers en tant que "produits incorporés" (produits hors annexe II) sont seulement assujetties à une contrainte budgétaire.

Contraintes quantitatives GATT pour l'UE (1000 T)

(voir en annexe tableau des contraintes budgétaires)

	Référence	Périodes GATT					
		GATT 1	GATT 2	GATT 3	GATT 4	GATT 5	GATT 6
		1995/96	1996/97	1997/98	1998/99	1999/00	2000/01
Beurre et butteroil	505,5						
Contingent initial		487,8	470,1	452,4	434,7	417,0	399,3
Total possible		487,8	811,5	987,8	1 253,6	1 503,4	399,3
Réalisation*		146,4	276,1	168,9	167,2	196,0	190,1
Report **		341,4	535,4	818,9	1 086,4	0,0	0,0
Lait écrémé en poudre	344,9						
Contingent initial		335,0	322,5	310,0	297,5	285,0	272,5
Total possible		335,0	416,3	456,8	578,8	637,1	272,5
Réalisation*		241,2	269,5	175,5	226,7	419,0	141,7
Report **		93,8	146,8	281,3	352,1	0,0	0,0
Fromages	406,7						
Contingent initial		426,5	405,4	384,4	363,3	342,3	321,3
Total possible		426,5	409,6	392,0	431,5	541,8	321,3
Réalisation*		422,3	402,0	323,8	232,0	304,6	297,2
Report **		4,2	7,6	68,2	199,5	0,0	0,0
Autres produits laitiers	1212,8						
Contingent initial		1 185,4	1 140,0	1 094,5	1 049,0	1 003,6	958,1
Total possible		1 185,4	1 168,7	1 122,6	1 048,0	1 086,3	958,1
Réalisation*		1 156,7	1 140,6	1 123,6	965,3	1 104,0	852,7
Report **		28,7	28,1	-1,0	82,7	0,0	0,0

Source : ONILAIT - CE

* Estimations pour 2000/01

** Sur les 5 premières périodes le solde inutilisé peut être reporté sur la dernière période on revient au contingent fixé

5.5.2. L'impact

L'analyse de l'évolution des exportations vers les pays tiers avant et après 1995 ne fait pas apparaître, pour le beurre et le lait écrémé, de modification de tendance qui pourrait être imputée aux accords du GATT (voir tableaux en annexe).

Les entretiens effectués dans les différents pays confirment que les craintes exprimées par les opérateurs de l'industrie au moment de l'entrée en vigueur des accords se sont révélées infondées.

Seuls les fromages, que certains experts de la filière considèrent défavorablement traités par les accords, voient, dans un contexte de marché positif, leurs positions baisser entre 1995 et 1999, à relativiser cependant par la croissance du marché intérieur.

Evolution des exportations intra- et extracommunautaires de fromages (1 000 t)

	Exportations intra-communautaires	Exportations vers les pays tiers
1989	1 093	445
1990	1 158	451
1991	1 234	484
1992	1 358	462
1993	1 330	524
1994	1 428	530
1995	1 594	528
1996	1 701	517
1997	1 750	511
1998	1 798	448
1999	1 805	395

Source : ZMP

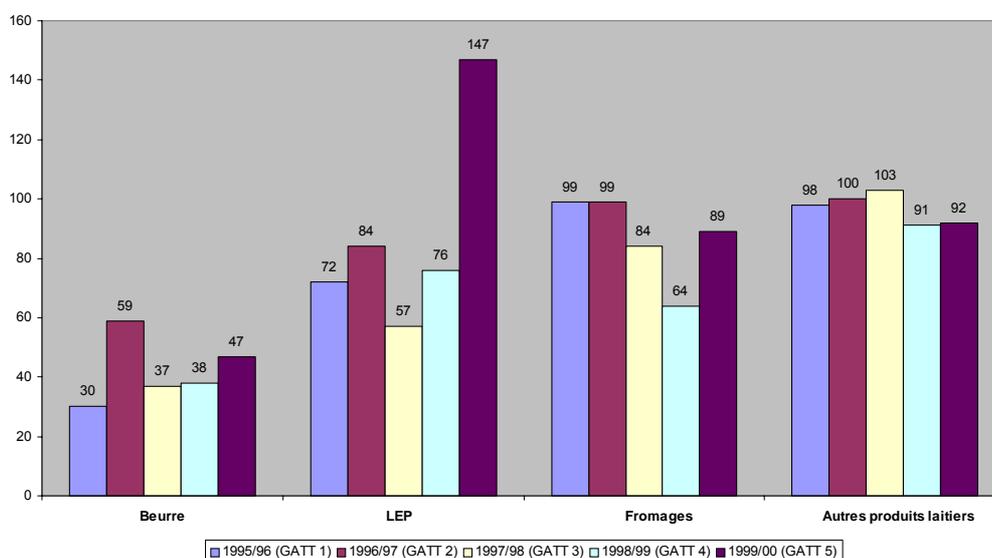
De 1989 à 1995 le commerce intracommunautaire avait en effet augmenté de 46% et les exportations vers les pays tiers de 19%. Après 1995 le commerce intracommunautaire continue de bien se développer (+ 13% entre 1995 et 1999), mais les exportations sur les pays tiers régressent fortement (- 25%).

D'une façon générale, il apparaît que les contraintes en valeur ont été peu limitantes alors que les contingents en volume ont été plus contraignants.

La base de calcul pour les volumes (période 1986/1990) était favorable pour le beurre et le lait écrémé en poudre et les accords de Marrakech n'ont donc pas entraîné de difficultés pour les contingents beurre et LEP.

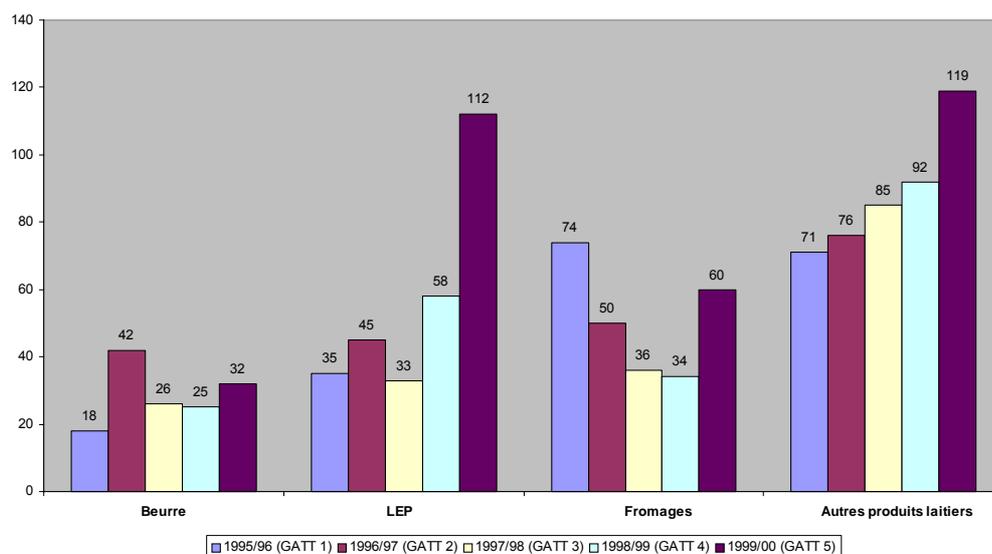
Pour les catégories "fromages" et "autres produits laitiers" la contrainte en volume a pesé fortement durant les trois premières périodes GATT mais la baisse de la demande mondiale consécutive aux crises asiatique et russe a ensuite détendu la situation. La reprise de la demande mondiale à partir de 1999, notamment pour le lait écrémé en poudre, a modifié la situation et les contingents "lait écrémé en poudre" et "autres produits laitiers" ont été largement dépassés (147% d'utilisation pour le LEP), mais les possibilités de report prévues jusqu'à GATT 5 ont permis d'absorber ces dépassements.

Taux de remplissage des contingents d'exportations aidées en volume (en %)



Source : ONILAIT-CE

Taux de remplissage des contingents d'exportations aidées en valeur (en %)



Source : ONILAIT-CE

Les Accords de Marrakech ont donc eu sur les exportations aidées un impact plus modéré que celui qui avait été redouté par le secteur au moment de la signature.

Les Accords impliquaient une réduction théorique des exportations subventionnées de 4,5 millions de tonnes équivalent lait (si on compare la référence GATT avec l'objectif de l'année GATT 6, sans tenir compte de l'évolution des exportations entre la période de référence et 1995). Cette contrainte apparaît inférieure (3,9 millions de tonnes) si on prend comme base les quantités fixées pour la première année de mise en œuvre. Et elle tombe à environ 2 millions de tonnes équivalent lait si on compare les quantités fixées pour GATT 6 aux exportations réelles de 1995².

L'impact des Accords du GATT est également examiné dans la question 1.5 sur la position de l'Union Européenne dans le commerce mondial.

5.6. Jugement

5.6.1. Avis des opérateurs

Les entretiens font apparaître que le système des restitutions est considéré par certains opérateurs comme le pivot du dispositif communautaire, flexible et réactif, même si les décisions d'ajustement des taux leur paraissent parfois prises tardivement et de manière trop brutale.

Il est au moins jugé irremplaçable pour les "commodités" que sont le lait écrémé en poudre et le beurre et où la restitution a souvent fait le prix et créé le débouché.

Il se voit aussi reconnaître un rôle marketing pour les produits à valeur ajoutée que sont les fromages, où les restitutions ont pu, dans certains cas, faciliter la pénétration, puis la consolidation, de nouveaux marchés.

Il a aussi permis de réduire les tensions à l'intérieur de l'Union qui n'auraient pas manqué de se produire, face à des "excédents" plus importants, entre les grands opérateurs qui collectent l'essentiel des restitutions et se partagent les marchés principaux.

Mais certains acteurs du marché se demandent s'il faut interpréter la baisse des exportations subventionnées sur les pays tiers comme le signe d'une réussite dans l'équilibre des marchés ou comme le résultat d'un compromis implicite avec les partenaires de l'OMC.

5.6.2. Analyse contrefactuelle

C'est à titre de simple citation que nous résumons dans le tableau ci-après les résultats des simulations réalisées par l'INRA concernant les restitutions.

Il n'a en effet pas été jugé utile de développer ce modèle en raison de ses limites (la situation de demande, les niveaux de subvention et de droits de douane sont ceux de 1995) et de son inadéquation à la nouvelle donne issue des Accords de Marrakech (les contraintes GATT ne sont pas prises en compte).

Nous nous contentons donc de résumer très brièvement les résultats du modèle concernant les restitutions.

Le modèle envisage deux scénarios :

- Dans le scénario 1 les subventions à l'exportation sont réduites de moitié ;
- Dans le scénario 2 elles sont supprimées.

Dans le tableau qui suit, les effets sur les exportations sont présentés sous forme d'indices.

2 Situation and outlook - Dairy Sector (DG Agriculture)

Scénarios de réforme de la politique laitière : effets sur les exportations vers les pays tiers

Situation	Situation de base	Scénario 1	Scénario 2
Restitutions	- 0%	- 50%	- 100%
Effets sur exportations vers les pays tiers			
Beurre	100,0	32,8	0,0
Lait écrémé en poudre	100,0	79,0	60,7
Poudre de lait entier et semi-écrémé	100,0	75,2	49,2
Lait concentré	100,0	88,7	76,4
Fromages à pâtes dures et demi-dures	100,0	89,4	77,4
Fromages fondus	100,0	93,7	85,6

Source : INRA

Malgré les limites déjà évoquées, la simulation fait ressortir que la diminution ou l'absence de restitutions à l'exportation aurait eu des conséquences importantes pour les poudres (grasse et maigre) et surtout pour le beurre, dont les exportations sur les pays tiers prendraient fin avec la suppression totale des restitutions.

Les effets seraient moins forts sur le lait concentré et les fromages.

5.6.3. Efficacité

Le tableau de la page suivante résume l'efficacité des restitutions sur la période 1995-2000.

L'exploitation du modèle INRA ne permettant pas, en raison des limites évoquées plus haut, une approche adaptée de l'efficacité, nous avons estimé des fourchettes d'efficacité des restitutions dans les différentes catégories de produits à partir des avis recueillis en enquête et de notre analyse des marchés. Nos hypothèses sont les suivantes :

- beurre : 95 à 100%,
- lait écrémé en poudre : 85 à 95%,
- lait entier en poudre : 90 à 95%,
- lait concentré : 80 à 90%,
- fromages : 75 à 90%.

Le dispositif des restitutions s'est donc révélé efficace et a généré une demande réelle que l'on estime comprise entre 88 et 95% du volume aidé.

Les quantités aidées à l'exportation correspondent à un volume aidé de lait de 11,9 mio tonnes en 2000 et de 12,5 mio tonnes en moyenne sur la période 1995-2000.

Les excédents réels seraient ainsi de l'ordre de 11,0 à 11,4 mio tonnes d'équivalent lait et il existerait une aubaine comprise en moyenne entre 84 et 212 millions d'Euros par an sur la période 1995-2000.

5.6.4. Conclusion

Les restitutions ont permis d'écouler chaque année environ 9 à 10% de la production communautaire de lait.

En raison de l'écart entre les prix mondiaux et les prix intérieurs, elles ont été indispensables pour l'écoulement de certains produits.

Par son caractère flexible et réactif, la gestion des restitutions a globalement satisfait les besoins d'adaptation au marché.

Efficacité des restitutions

	EUR - 15							Taux d'efficacité en % (a)		Efficacité (1000 t)		aide nominale moyenne	coût "efficace" en euro/T	
	1995	1996	1997	1998	1999	2000	moyenne	Mini	Maxi	Mini	Maxi	euro/T	Mini	Maxi
Beurre aidé(marché extérieur) (1000 T) <i>coefficient 22</i>	229	192	225	169	169	183	195	95%	100%	185	195			
Equivalent liquide aidé (marché extérieur)	5 038	4 224	4 950	3 718	3 718	4 026	4 279	95%	100%	4 065	4 279			
Coût des restitutions beurre (mio €)	477,3	236,9	525,2	337,3	297,8	337,8	368,7					86,17	90,7	86,2
LEP aidé (marché extérieur) (1000 T) <i>coefficient 11</i>	376	228	283	174	272	356	282	85%	95%	239	267			
Equivalent liquide aidé (marché extérieur)	4 136	2 508	3 113	1 914	2 992	3 916	3 097	85%	95%	2 632	2 942			
Coût des restitutions LEP (mio €)	198,5	138,0	170,5	133,1	196,5	275,9	185,4					59,88	70,4	63,0
Lait entier en poudre aidé (marché extérieur) (1000 T) <i>coefficient 8,26</i>	596	540	571	589	574	580	575	90%	95%	518	546			
Equivalent liquide aidé (marché extérieur)	4 923	4 460	4 716	4 865	4 741	4 791	4 750	90%	95%	4 275	4 512			
Coût des restitutions LAITS ENTIERS (mio €)	786,1	552,6	622,4	630,9	659,9	704,4	659,4					138,83	154,3	146,1
Lait concentré aidé (marché extérieur) (1000 T) <i>coefficient 2,1</i>	338	314	347	323	316	288	321	80%	90%	257	289			
Equivalent liquide aidé (marché extérieur)	710	659	729	678	664	605	674	80%	90%	539	607			
Coût des restitutions LAITS CONCENTRES (mio €)	157,9	129,9	107,0	95,5	78,8	68,8	106,3					157,72	197,1	175,2
Fromages aidés (marché extérieur) (1000 T) <i>coefficient 8</i>	461	429	378	287	256	304	353	75%	90%	264	317			
Equivalent liquide aidé (marché extérieur)	3 688	3 432	3 024	2 296	2 048	2 432	2 820	75%	90%	2 115	2 538			
Coût des restitutions FROMAGES (mio €)	583,5	469,2	272,4	181,1	157,0	226,1	314,9					111,66	148,9	124,1
TOTAL COÛTS EXTERIEURS	2 203,3	1 526,6	1 697,5	1 377,9	1 390,0	1 613,0	1 634,7	88%	95%			130,54	148,7	137,0

(a) estimations AND I

Source : élaboration AND-I

6. QUESTION 1.4 : LES MONTANTS DES RESTITUTIONS A L'EXPORTATION ONT-ILS PERMIS D'ASSURER A UN COUT RAISONNABLE LES DEBOUCHES POUR LES PRODUITS LAITIERS EN QUESTION ?

6.1. Préalables

6.1.1. Compréhension de la question

Les restitutions ont pour but de combler la différence entre le prix communautaire et le prix sur le marché mondial, afin de permettre aux industriels et négociants européens de participer au commerce international à des prix concurrentiels. Elles sont fixées par la Commission à partir de l'examen de la situation du marché et de la perspective d'évolution des prix des produits sur les marchés mondiaux et communautaires, tout en prenant en compte les objectifs de l'OCM et les contraintes des accords internationaux.

Il s'agit de vérifier ici que les niveaux des compensations n'ont pas été excessifs, qu'ils ont été limités au strict nécessaire à la compétitivité des produits sur le marché mondial et aux éventuels autres objectifs.

Pour apprécier la notion de coût des restitutions, il ne suffit pas d'examiner simplement les montants des restitutions, il faut aussi analyser, dans la mesure du possible, les charges entraînées par le dispositif (coûts éventuels d'intervention sur les produits qui font ensuite l'objet de restitutions, coûts techniques et administratifs liés, charges liées aux variations des taux de change en particulier par rapport au dollar US, frais de commercialisation et de transport).

On vérifiera enfin que le coût des restitutions, rapporté à l'unité de produit écoulé, n'a pas été disproportionné par rapport aux enjeux du dispositif et notamment au coût des mesures d'écoulement interne.

6.1.2. Critères de jugement

Trois critères de jugement sont considérés :

- Les montants des restitutions ont été calculés au plus juste pour combler l'écart entre les prix européens et les prix mondiaux auprès du marché final.
- Le coût de la restitution, rapporté au kg de lait aidé, a été maintenu à un niveau raisonnable.
- Comparées aux autres mesures contenues dans l'OCM Lait, les restitutions n'ont pas engendré de coûts exorbitants.

6.1.3. Méthodologie

Les montants des restitutions étant régulièrement adaptés à la situation des marchés intérieurs et mondiaux par le Comité de gestion, une première approche de l'efficacité sera fournie par la comparaison des prix mondiaux, des prix européens et des restitutions.

Dans un deuxième temps, on calculera le montant de restitution nécessaire en prenant pour base les prix de soutien. On ajoutera au prix de soutien le coût de mise à FOB et une marge commerciale raisonnable pour déterminer un "besoin théorique de compensation", qu'on comparera au montant de la restitution.

6.1.4. Indicateurs

Les indicateurs retenus sont :

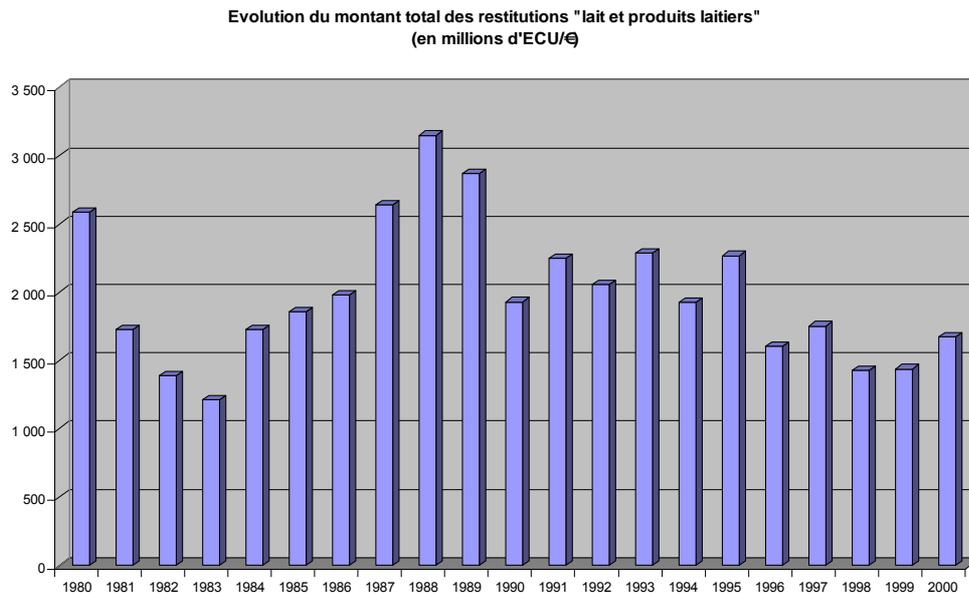
- Comparaison des cours européens et des cours mondiaux augmentés des restitutions.
- Comparaison des besoins en restitution avec les montants des restitutions.

- Evolution du coût de la restitution rapporté au kg de lait aidé et comparaison avec l'évolution des exportations.
- Comparaison des coûts des restitutions et des coûts des mesures d'écoulement interne.

6.2. Analyse

6.2.1. Le poids des restitutions dans les dépenses laitières de l'UE

Après les coûteux dégagements de la période 1987-1989 et un palier en 1990-1995, les restitutions sont en baisse tendancielle nette depuis une décennie. Leur montant total est passé de plus de 3,1 milliards d'Ecus en 1988 à moins de 1,7 milliards d'€ en 2000.



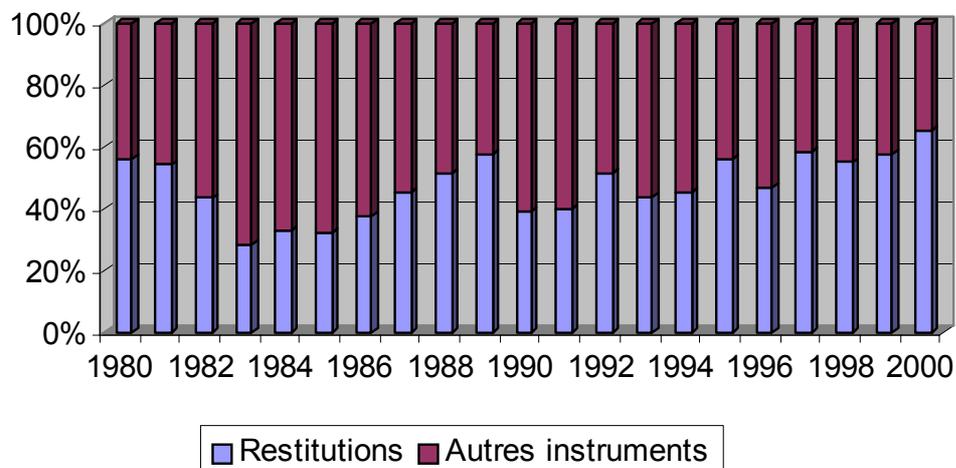
Source : UE

Mais les restitutions continuent de représenter le principal poste de dépense de la politique laitière européenne, leur part montant même régulièrement depuis 1990.

De 39% en 1990, le poids des restitutions dans le coût de la politique laitière est en effet passé à près de 66% en 2000, du fait d'une baisse plus rapide du coût nominal des écoulements intérieurs. Cette comparaison doit être relativisée en fonction de l'efficacité de chaque mesure.

Les restitutions sont en baisse mais leur poids continue d'être lourd pour le budget de l'UE.

Evolution de la part des restitutions dans les dépenses du FEOGA pour les produits laitiers



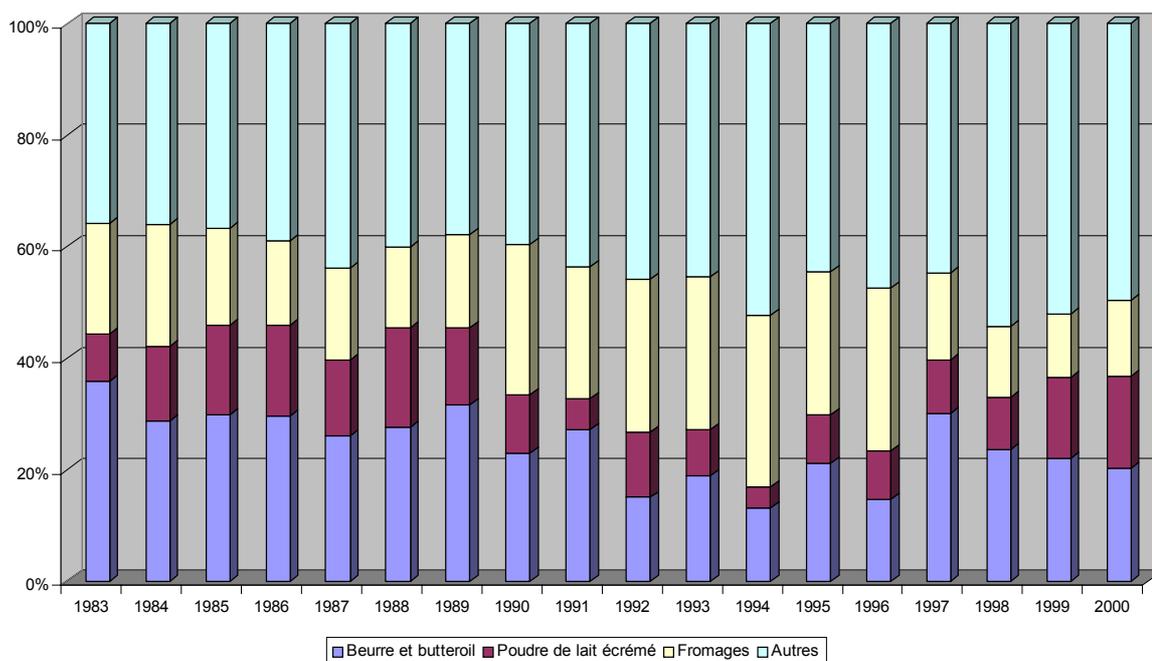
Source : UE

6.2.2. La répartition des restitutions

En 2000, les produits qui bénéficient de mesures d'écoulement interne (beurre, lait écrémé en poudre) ne représentent plus qu'un tiers des dépenses de restitutions et les fromages 11%.

Le principal poste des dépenses de restitutions est constitué par le groupe "Autres" qui absorbe près de la moitié des aides en valeur, principalement la poudre de lait entier, devant le lait concentré et les produits divers dont frais.

Répartition des restitutions par produit (en % des coûts)



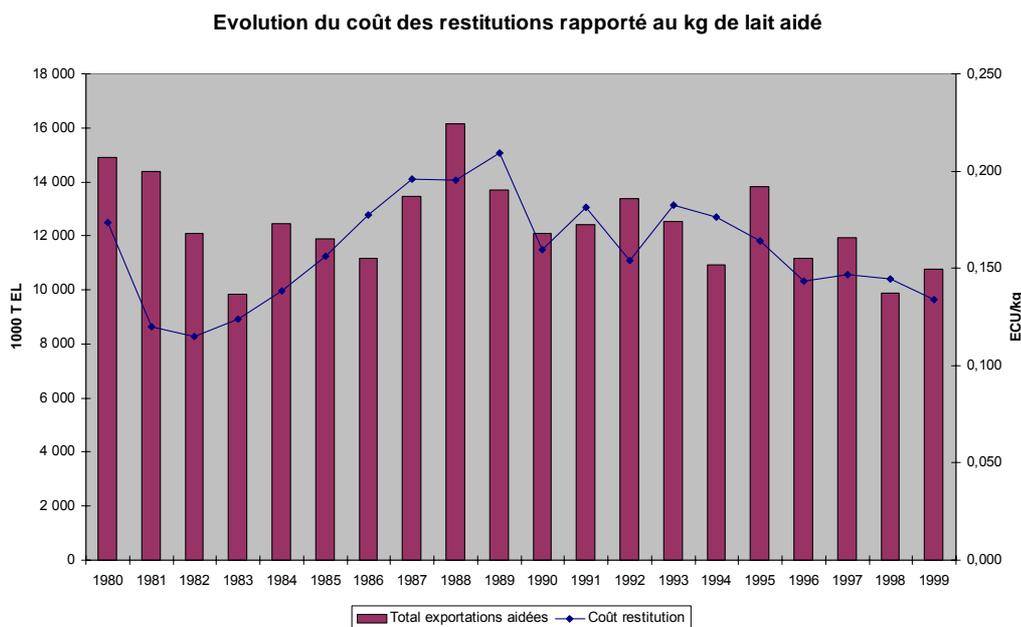
Source : UE

6.2.3. Evolution du coût des restitutions par rapport aux quantités aidées

Le montant moyen de la restitution, rapporté au kg de lait aidé, est en baisse tendancielle nette depuis 1989.

Le graphe ci-après montre que, depuis 1989, non seulement les volumes aidés à l'exportation diminuent, mais le coût moyen unitaire des restitutions diminue également, passant de 0,209 Ecu/kg en 1989 à 0,134 €/kg en 1999, soit une baisse de 36%.

La période la plus coûteuse pour les finances européennes a été 1987-1995, c'est-à-dire la période comprise entre l'entrée en vigueur des quotas et celle des Accords de Marrakech. Elle a retrouvé les niveaux de 1980-1981.



Le coût unitaire moyen des restitutions, rapporté au kg équivalent lait, a baissé de 36% entre 1989 et 1999.

6.2.4. Comparaison des cours mondiaux, cours européens et restitutions – Approche par les prix intérieurs

Les montants des restitutions sont adaptés régulièrement à la situation des marchés intérieurs et mondiaux par un Comité de gestion. On analysera ci-après l'efficacité de cette adaptation.

On réalisera une première approche de l'efficacité des restitutions en comparant les prix mondiaux, les prix intérieurs et les restitutions.

Contexte statistique

Prix mondiaux

Les données homogènes et complètes sur les prix mondiaux sont difficiles à trouver sur une période aussi longue que 1984-2000.

Nous avons utilisé des séries de prix fournies par le Ministère allemand de l'Agriculture à partir de données du MIV (Milchindustrie-Verband) et disponibles pour trois produits : le **beurre**, le **lait écrémé en poudre** et le **lait entier en poudre**. Il s'agit de prix FOB en US\$, que nous avons convertis en Ecus/Euros.

Ces données font parfois paraître des différences sensibles avec d'autres sources, disponibles à partir de 1996 comme US Dairy Market News.

Prix de marché intérieurs

Les plus anciens prix de marché disponibles dans la base de données AMIS datant de 1990, nous les avons complétés, afin de disposer de séries plus longues, par une autre source, ZMP, qui, pour les années disponibles aussi à l'UE, indique des chiffres proches.

Les prix n'étant pas les mêmes dans tous les pays de l'Union, nous avons choisi d'indiquer une fourchette en retenant les prix de deux Etats membres, la France et l'Allemagne qui, pour les trois produits en question, sont les deux principaux producteurs de l'Union, qui ont aussi des situations de prix extrêmes pour le beurre (les différences de prix entre les Etats membres étant beaucoup plus ténues pour les laits en poudre).

Restitutions

Nous avons utilisé les restitutions moyennes annuelles fournies par l'UE (Agri-D1).

Dans les trois graphiques qui suivent, on a représenté sous forme d'histogramme empilé le prix mondial (en bas) et la restitution (au-dessus), et sous forme de courbes les prix intérieurs allemand (courbe rouge avec croix) et français (courbe bleue).

6.2.4.1. Le beurre

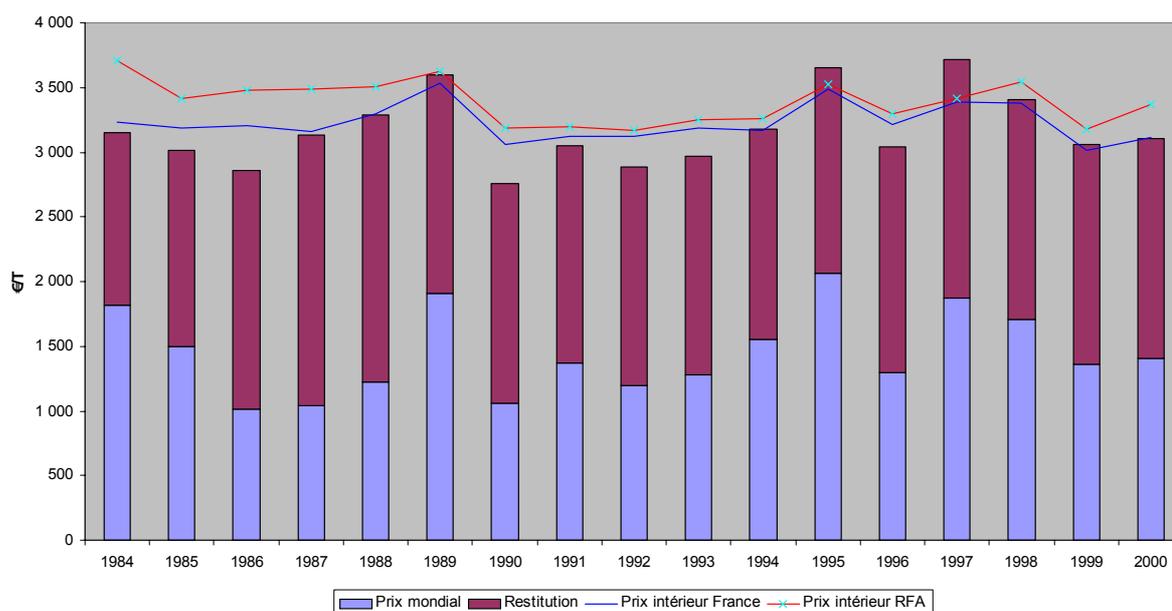
La restitution à l'exportation sur le beurre est restée, au moins dans la période initiale, inférieure à l'écart entre le prix mondial et les prix européens. Mais on note quelques dérapages, notamment en 1995 et 1997, où la restitution moyenne accordée va nettement au-delà du comblement de cet écart (qu'elle dépasse de plus de 300 Ecus par tonne en 1997). Il faut noter que 1995 et 1997 sont deux années de très forte hausse des prix sur le marché mondial (respectivement +33% et +44% en Ecus).

La restitution est ensuite, de 1998 à 2000, légèrement supérieure, ou égale, à l'écart entre le prix mondial et le prix du principal producteur européen de beurre, la France. Mais elle est restée fixe, à 1 700 €/T, dans un contexte de forte baisse des prix mondiaux (-32%, en US\$ entre 1998 et 2000).

On constate que jusqu'en 1994 les prix intérieurs restent au-dessus des prix mondiaux, augmentés de la restitution (à l'exception de 1989). A partir de 1995, en revanche, le montant de la restitution couvre un peu plus que la différence entre le prix mondial et le prix intérieur (au moins pour le prix français). On peut faire l'hypothèse que l'Union a profité, à l'intérieur du cadre globalement restrictif des Accords de Marrakech, des quelques latitudes qui lui étaient laissées, pour maintenir les restitutions à un montant légèrement supérieur à ce qu'un strict ajustement de marché exigeait.

Inversement, certaines années, notamment en 1986, 1990, 1992, 1993 et 1996, la restitution est loin de combler l'écart entre les prix européens et les prix mondiaux. On constate d'ailleurs que ces années-là on a assisté à une baisse des exportations européennes; on peut donc supposer qu'avec une augmentation substantielle des restitutions on aurait pu améliorer les scores à l'exportation (efficacité) mais au prix d'une hausse plus que proportionnelle de la dépense (baisse de l'efficacité).

Evolution des prix mondiaux et européens et des restitutions : Beurre



Source : élaboration AND-I

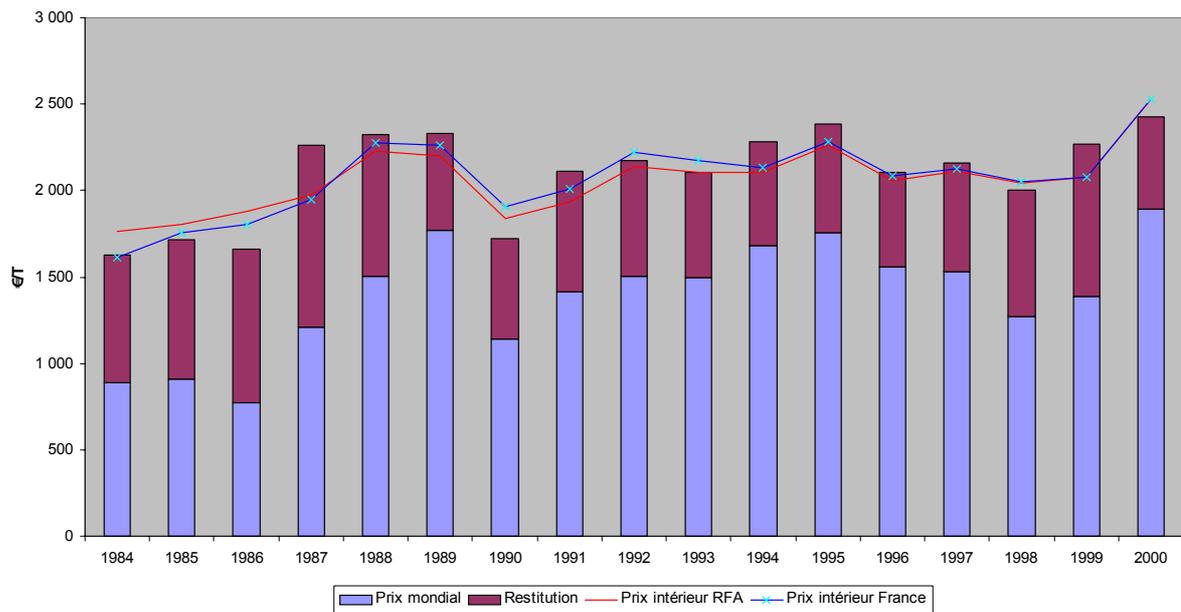
6.2.4.2. Le lait écrémé en poudre

La situation est un peu différente pour le lait écrémé en poudre, où la restitution à l'exportation comble souvent assez largement l'écart entre le prix mondial et les prix européens. C'est au moins le cas pour les années 1987-1989, 1991, 1994-1995 et 1999. Dans le cas des années 1987-1989, la forte hausse du prix mondial s'est accompagnée d'une baisse concomitante de la restitution, qui aurait peut-être pu être plus rapide ou plus forte (mais les statistiques disponibles pour cette période sont des moyennes annuelles et ne permettent pas un suivi précis des évolutions de prix et de restitutions). En 1991 le prix mondial augmente mais la restitution ne suit pas (elle ne baisse pas entre juillet 1990 et juin 1992). En 1994-1995 le prix mondial est à nouveau dans une phase de hausse, la restitution n'est pas diminuée en 1994 mais elle est baissée à cinq reprises entre janvier 1995 et janvier 1996. Enfin en 1999, alors que le prix mondial monte un peu, la restitution, après une hausse en début d'année, a été baissée deux fois, en octobre et décembre.

Les évolutions sur le marché du lait écrémé en poudre font donc apparaître que les restitutions auraient sans doute pu, dans quelques cas, être réajustées plus vite à la baisse.

A l'opposé, il n'y a que deux années, 1986 et 1990, pour lesquelles la restitution est loin de combler l'écart entre les prix mondial et européen, même si une augmentation de la restitution a eu lieu en milieu d'année en 1990. Pour 1990 cet écart se justifie par le fait que les stocks étaient pratiquement nuls en début d'année et qu'il n'y avait donc pas lieu d'aider les exportations aussi nettement qu'au cours des années précédentes.

Evolution des prix mondiaux et européens : lait écrémé en poudre



Source : élaboration AND-I

6.2.4.3. Le lait entier en poudre

Le cas du lait entier en poudre est proche de celui du lait écrémé en poudre. La restitution, sur la plus grande partie de la période, ne fait que couvrir ou couvre à peine l'écart entre les prix mondiaux et les prix européens. Pour quelques années, globalement les mêmes que dans le cas de la poudre de lait écrémé, la restitution va légèrement au-delà du simple comblement de l'écart entre les prix mondiaux ou intérieurs : 1988-1989, 1991, 1994-1995 et 1997.

1988-1989 correspond ici aussi à une forte hausse du prix mondial, qui s'est accompagnée d'une forte baisse de la restitution. L'année 1991 qui a vu une hausse du prix mondial, a aussi vu une (faible) baisse de la restitution. En 1994-1995 le prix mondial a connu une forte hausse qui a été corrigée par cinq baisses consécutives de la restitution entre avril 1994 et juillet 1995. Enfin, en 1997, à l'augmentation du prix mondial en Ecus (en \$ il y a eu une petite baisse) a correspondu une baisse de 5% de la restitution au mois d'août (mais notre tableau et notre graphique, établis sur des moyennes annuelles, font apparaître une légère hausse).

Les évolutions observées sur le marché du lait entier en poudre font apparaître ici aussi, mais moins nettement que dans le cas du lait écrémé en poudre, que les restitutions auraient peut-être pu, dans quelques cas, être réajustées plus vite à la baisse.

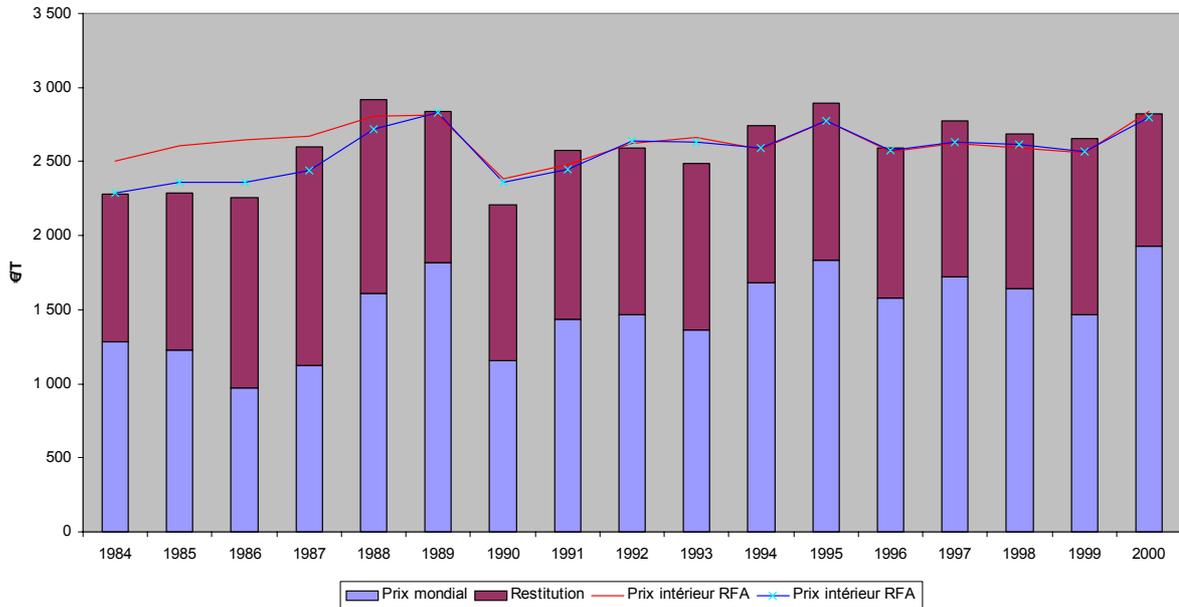
A l'opposé, il n'y a guère que deux années, 1990 et 1993, où la restitution est restée relativement éloignée du comblement de l'écart entre les prix mondiaux et européens.

1990 a été une année de forte baisse du prix mondial et simultanément, une année de forte baisse des prix européens. La forte dépréciation du \$ par rapport à l'Ecu a de plus, cette année-là, affaibli la compétitivité de la poudre européenne. Malgré une hausse sensible en milieu d'année (+ 15%), la restitution n'a pas comblé l'écart de prix, entraînant une baisse des exportations de 12%.

1993 a été une autre année de fortes fluctuations monétaires entre le \$ et l'Ecu (cette fois-ci dans l'autre sens, le \$ s'appréciant de 11% par rapport à l'Ecu). La restitution, baissée deux fois (en mars et en juin), a été suffisante pour maintenir le niveau des exportations à celui de l'année précédente.

Le lait entier en poudre, qu'il soit destiné à la reconstitution ou à la consommation, est un produit qui réclame une présence continue sur le marché. Si on est en-dehors du marché pendant quelques mois, il est très coûteux d'y rentrer à nouveau. Il n'y a certes pas beaucoup de concurrents sur ce marché, mais il y a toujours un autre produit disponible pour remplacer un produit absent. La restitution doit donc être ajustée avec suffisamment de réactivité pour permettre au produit de maintenir sa présence sur le marché.

Evolution des prix mondiaux et européens et des restitutions : lait entier en poudre



Source : élaboration AND-I

En résumé, il est possible d'affirmer que **le montant des restitutions n'a pas été fixé à un niveau exagérément élevé (ou exagérément bas) au regard de l'efficacité commerciale recherchée.**

Le montant des restitutions apparaît avoir été fixé de manière à combler, mais sans plus, l'écart entre le prix mondial et le prix européen. Dans quelques cas, une réaction plus rapide aurait peut-être permis de réaliser des économies budgétaires, mais les données statistiques ne sont pas suffisamment précises pour déterminer l'ampleur de l'économie qui aurait pu être réalisée. On cherchera à le faire dans le paragraphe suivant à partir d'une autre approche.

6.2.5. Comparaison des prix mondiaux, prix européens et restitutions – Approche par les prix de soutien

6.2.5.1. Analyse annuelle

Une autre approche de l'efficacité des restitutions est possible. Si on considère que la seule alternative à l'exportation avec restitution des excédents est leur vente à l'intervention, on peut comparer les prix mondiaux non pas aux prix intérieurs mais aux prix de soutien et calculer ainsi le besoin en restitution. En ajoutant à cet écart un coût de mise à FOB et une marge commerciale raisonnable, on obtient un "besoin théorique de compensation" (désigné plus loin par BTC), qu'on peut comparer au montant de la restitution.

Les prix de soutien utilisés sont :

- pour le beurre : 92% du prix d'intervention,
- pour le LEP : le prix d'intervention,
- pour la poudre grasse : un prix calculé en fonction des prix de soutien du beurre et du LEP.

Pour la marge commerciale, on a utilisé successivement trois hypothèses de calcul. On a tout d'abord estimé, à la suite de nos enquêtes, qu'une marge commerciale égale à 5% du prix de marché intérieur pouvait être considérée comme raisonnable, à la fois du point de vue de l'opérateur et de celui du gestionnaire des fonds communautaires, car permettant de couvrir, au moins dans les grandes entreprises exportatrices, les frais administratifs (système de demande de licences) et commerciaux liés à l'exportation, sans générer des profits d'aubaine.

Les résultats de cette analyse sont présentés dans le tableau qui suit. Un écart négatif signifie que la restitution a été inférieure au BTC, et peut donc être considéré comme un signe d'efficacité (mais de risque pour l'efficacité); à l'opposé, un écart positif indique que le montant de la restitution a été supérieur à la stricte nécessité commerciale et que donc l'efficacité est discutable (risque d'aubaine).

Ecart global entre les montants des restitutions et les besoins théoriques de compensation
(hypothèse : marge = 5% du prix intérieur)

	Beurre			Lait écrémé en poudre			Lait entier en poudre		
	Ecart Restitution - BTC	Exportations aidées	Ecart global	Ecart Restitution - BTC	Exportations aidées	Ecart global	Ecart Restitution - BTC	Exportations aidées	Ecart global
Unité	ECU/€ par T	1000 T	1000 ECU/€	ECU/€ par T	1000 T	1000 ECU/€	ECU/€ par T	1000 T	1000 ECU/€
1984	-96	350	-33 537	-101,8	312	-31 774	24	495	12 048
1985	-90	354	-31 866	-119,2	307	-36 603	11	483	5 359
1986	-229	305	-69 971	-198,8	267	-53 072	-36	478	-16 972
1987	46	588	27 027	397,7	390	155 107	309	571	176 517
1988	195	613	119 373	443,3	619	274 409	613	596	365 254
1989	564	373	210 207	450,9	409	184 423	560	569	318 449
1990	-149	199	-29 725	-125,3	330	-41 363	-2	503	-1 015
1991	156	343	53 644	264,2	253	66 854	364	618	225 113
1992	-11	242	-2 770	315,2	390	122 926	374	581	217 013
1993	129	201	26 021	251,4	283	71 160	284	585	166 416
1994	440	149	65 523	437,4	143	62 541	589	601	353 712
1995	459	216	99 080	221,4	376	83 245	375	596	223 310
1996	-172	187	-32 071	-152,0	228	-34 656	-39	540	-21 094
1997	-40	218	-8 611	-10,0	283	-2 830	92	571	52 496
1998	36	164	5 822	-174,0	174	-30 276	28	589	16 455
1999	-260	158	-41 001	-65,0	272	-17 680	52	574	29 812
2000	-191	150	-28 575	369,0	356	131 364	304	575	174 764
1984-2000			328 571			903 776			2 297 637

Source : AND-I

L'analyse fait apparaître que sur la période 1984-2000 les restitutions ont dépassé -en cumulé- de 3,531 milliards d'Ecu/€ les besoins théoriques de compensation, soit 10,2% des montants cumulés totaux versés pour les restitutions entre 1984 et 2000.

Si on fait l'analyse avec d'autres bases de calcul pour la marge commerciale, on obtient des résultats sensiblement différents.

Si on prend pour la marge 8% du prix de soutien, ce qui est utilisé comme base de calcul par certains services de la Commission, les restitutions dépassent de 2,574 milliards les besoins théoriques de restitution, soit 7,4% des montants totaux de restitution versés sur la période.

Enfin, si on prend un montant forfaitaire (150 €/T, cité en enquête) pour la marge commerciale, le dépassement par rapport aux besoins théoriques s'élève à 3,180 milliards d'Ecu/€, soit 9,2% du total des montants payés entre 1984 et 2000.

Ecart global cumulé sur la période 1984-2000 entre les montants des restitutions et les besoins théoriques de compensation – calcul en fonction de plusieurs hypothèses de marge commerciale

Base de calcul Marge =	Produits			Total
	Beurre	SMP	WMP	
	<i>mio €</i>	<i>mio €</i>	<i>mio €</i>	<i>mio €</i>
5% du prix intérieur	329	904	2 298	3 531
8% du prix de soutien	30	680	1 864	2 574
150 ECU/€ par T	412	659	2 109	3 180

Source : élaboration AND-I

Les surcoûts ont concerné en premier lieu la poudre grasse (qui représente entre 65 et 72% du surcoût suivant les hypothèses de calcul pour la marge), puis la poudre maigre et enfin le beurre.

Conclusion : Selon nos calculs, les dépenses en restitutions à l'exportation auraient dépassé d'au moins 7% les besoins de strict ajustement des prix européens sur les prix mondiaux.

NB : Les hypothèses de marge étant hors frais financiers, trop variables sur longue période, l'efficacité est vraisemblablement sous-évaluée.

6.2.5.2. Les limites de l'analyse

Les limites de l'analyse sont de plusieurs ordres :

- On utilise des moyennes annuelles à la fois pour les prix mondiaux et les restitutions; or ceux-ci peuvent varier très fortement au cours d'une année.

Néanmoins les écarts de résultats entre l'analyse annuelle et l'analyse par quinze jours sont assez faibles, ainsi que l'illustre le tableau ci-après se rapportant au beurre et à la poudre grasse.

Variations de l'écart annuel entre les montants des restitutions et les besoins théoriques de compensation suivant le mode de calcul – hypothèse de marge à 8% du prix de soutien
Beurre

Année	Ecart (millions d'€)			
	Beurre		WMP	
	Mode de calcul		Mode de calcul	
	Annuel	par quinze jours	Annuel	par quinze jours
1996	-46,8	-42,5	-47,6	-54,8
1997	-24,2	-25,2	30,9	18
1998	-5,4	-5,5	-20,6	-19,7
1999	-54,7	-54,8	-8,5	-6,6
2000	-40,5	-40,6	131,6	145,8

Source : AND-I

- l'analyse ne porte que sur les produits pour lesquels il existe des prix d'intervention et exclut donc en particulier les fromages, pour lesquels l'intervention a été supprimée en 1994 (une analyse spécifique sur les fromages est conduite plus loin).
- l'absence de données par quinze jours sur les exportations nous a conduits à répartir le volume annuel des exportations en 26 parts égales.
- il y a un décalage entre les délivrances de certificats d'exportation et les exportations physiques.
- avant 1996, les données sur les prix mondiaux apparaissent peu fiables (les différentes sources font apparaître des différences sensibles).

6.2.5.3. L'analyse par quinzaines

En utilisant pour les années 1996-2000 les données bimensuelles de l'US Dairy Market News sur les prix mondiaux (prix Océanie FOB port) et les évolutions au jour le jour des montants des restitutions, on propose ci-après une analyse par quinzaines sur 5 ans (soit 130 quinzaines).

L'analyse est faite avec l'hypothèse de marge égale à 8% du prix de soutien.

Les tableaux détaillés par quinzaines sont présentés en annexe.

a) *Le cas du beurre*

On fait les constatations suivantes :

En 1996, la restitution n'est jamais supérieure au BTC et les deux augmentations du montant de la restitution décidées au cours de l'année, en quinzaine 8 (+ 9,4%) et en quinzaine 26 (+8,6%) ne font que compenser, mais pas en totalité, la très forte baisse du prix mondial (-32% entre les quinzaines 2 et 26).

En 1997 les deux baisses du montant de la restitution, en quinzaine 15 (-5%) et en quinzaine 25 (-5,8%) répondent à une très forte hausse des prix mondiaux (+52,5% au cours de l'année). La dépréciation de l'Ecupar rapport au dollar a, de plus, été très forte dans les deux premiers tiers de l'année (-15,6% entre les quinzaines 1 et 17). Ce n'est que dans les trois derniers mois que la restitution redevient, très légèrement, supérieure au BTC.

En 1998 les prix mondiaux baissent à nouveau et la restitution, très légèrement supérieure au BTC en début d'année, repasse en-dessous à partir de la quinzaine 9.

En 1999 et en 2000 le montant de la restitution reste là aussi inférieur au besoin théorique de restitution.

Sur les années 1996 à 2000 on ne peut donc pas dire que le montant de la restitution ait été fixé durablement à un montant trop élevé. Les dépassements ont eu lieu auparavant, les plus flagrants s'étant produits en 1988-89 et 1994-95.

b) *Le cas du lait entier en poudre*

En 1996, l'écart entre la restitution et le besoin théorique de compensation est toujours négatif, à partir de la baisse de 5% du montant de la restitution survenue en quinzaine 3. Au moment où cet écart atteint son niveau le plus élevé, le montant de la restitution est remonté à son niveau de départ (+4%), conduisant à un quasi-équilibre entre la restitution et le BTC.

En 1997, année de relative stabilité des prix mondiaux, la restitution n'est pas modifiée et reste toute l'année légèrement supérieure au BTC.

En début d'année 1998, la restitution est très légèrement supérieure au BTC, malgré une baisse de 5% de son montant. Mais avec la baisse des prix mondiaux qui survient en quinzaine 5, l'écart redevient négatif et le reste jusqu'à la fin de l'année. Malgré des prix mondiaux stables, le déficit s'accroît dans les quinzaines 19 à 21 sous l'effet d'une nette appréciation de l'€ par rapport au \$ (+12% entre les quinzaines 18 et 21). Ce déficit est ensuite partiellement comblé par une hausse de 11% du montant de la restitution en quinzaine 23.

En 1999 la situation est assez équilibrée. La baisse des prix du premier semestre (-12% en \$) est tempérée par le fléchissement de l'Euro (-11%). La hausse de fin d'année des prix mondiaux justifie une baisse du montant de la restitution (-5,8% en deux temps), qui maintient l'équilibre entre la restitution et le BTC.

En 2000, la forte hausse des prix mondiaux (+38% en \$), accentuée par la chute de l'€ (+52% en €), a conduit la Commission à 8 baisses consécutives du montant de la restitution au cours de l'année (-40% au total). Ces baisses ont toutefois été d'ampleur insuffisante pour maintenir l'équilibre entre le BTC et la restitution qui lui reste toute l'année supérieure. Un surcoût de 131 millions d'€ en découle.

6.2.6. Le cas des fromages

Les fromages nécessitent une analyse spécifique dans la mesure où il n'y a pas de prix de soutien (ils ont été abolis en 1995) et où il existe une grande diversité de produits ayant des traitements différents à l'exportation. De plus, certains fromages bénéficient de restitutions différenciées suivant les destinations.

L'analyse est faite à partir de deux exemples, le gouda et le cheddar, qui sont dans ce cas de figure.

6.2.6.1. *Le gouda*

Dans le cas du gouda, les restitutions sont différenciées, sur la période d'analyse, suivant quatre types de destinations : les USA, la CEI, les PECO et les autres destinations.

Evolution des exportations de gouda de l'UE en fonction des classes de restitutions

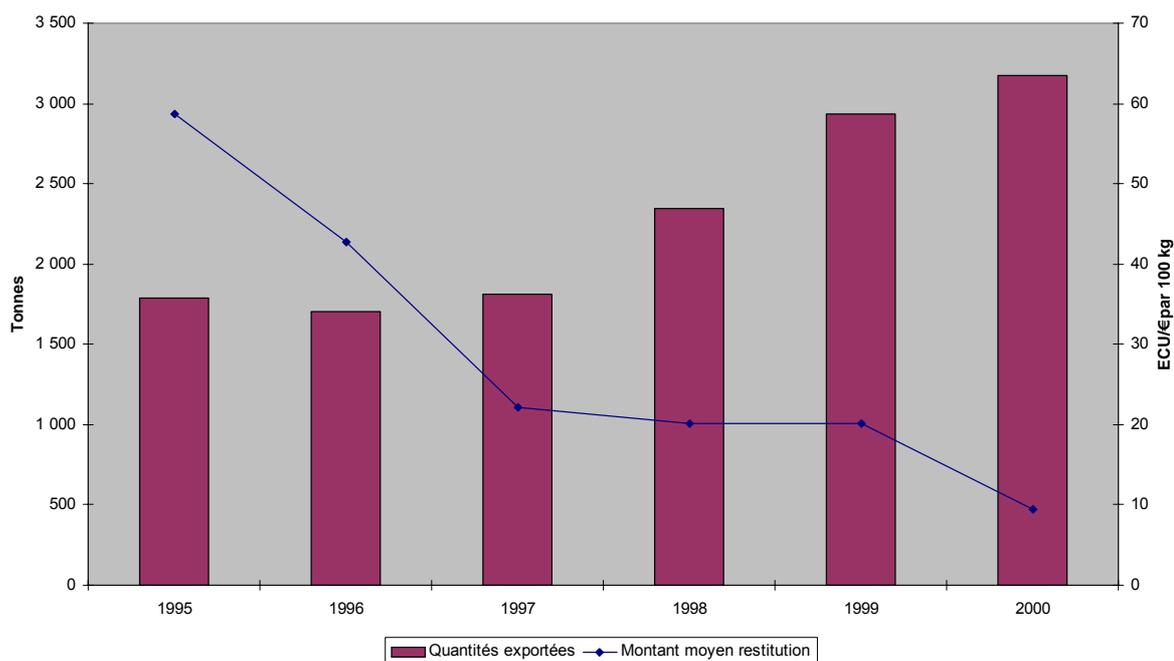
	USA		CEI		PECO		Autres		TOTAL Exports (T)
	Exports (T)	Restitution (100 €/kg)							
1995	1 785	62,01 -> 57,14	7 031	129,12 -> 118,98	2 230	129,12 -> 118,98	20 521	129,12 -> 118,98	31 567
1996	1 706	57,14 -> 30,26	19 067	118,98 -> 52,73	2 668	118,98 -> 52,73	17 747	118,98 -> 79,09	41 187
1997	1 812	30,26 -> 20,12	45 386	52,73 -> 40,07	2 712	52,73 -> 40,07	16 182	79,09 -> 82,65	66 092
1998	2 346	20,12	25 914	40,07 -> 83,50	2 560	40,07 -> 83,50	20 891	82,65 -> 92,78	51 710
1999	2 934	20,12 -> 18,90	5 616	83,50 -> 105,98	2 716	83,50 -> 92,78	22 518	92,78 -> 105,98	33 784
2000	3 174	18,90 -> 0,00	11 122	105,98	4 632	92,78	33 911	105,98	52 839

Source : AND-I d'après Eurostat et CE

a) *Les exportations vers les USA*

La baisse des restitutions sur les USA s'accompagne, sur la période 1995-2000, d'une hausse des exportations de 78%, supérieure à la hausse globale des exportations totales de gouda vers les pays tiers (+ 67%), qui plus est à un prix unitaire (hors restitution) nettement plus élevé que pour les autres destinations.

Exportations de gouda vers les USA



Source : élaboration AND-I d'après Eurostat et Commission

Dans ce graphique et dans ceux qui suivent, on a utilisé un montant moyen annuel pondéré de la restitution (sachant qu'il n'est pas possible de mettre en face de chaque montant de restitution le volume des exportations physiques qui lui correspondent, on a calculé un montant annuel moyen en pondérant chaque montant par la période (en jours) pendant laquelle il s'est appliqué au cours de l'année, voir calculs en annexe).

Deux conclusions contradictoires peuvent être tirées de cette analyse.

Tout d'abord, en constatant que la baisse des restitutions n'empêche pas les exportations de se développer, on pourrait, en première analyse, conclure que les restitutions ne servent à rien et qu'on aurait donc pu économiser sur la période 1995-2000, pour le seul gouda et pour les seuls USA, 3,5 millions d'Euros.

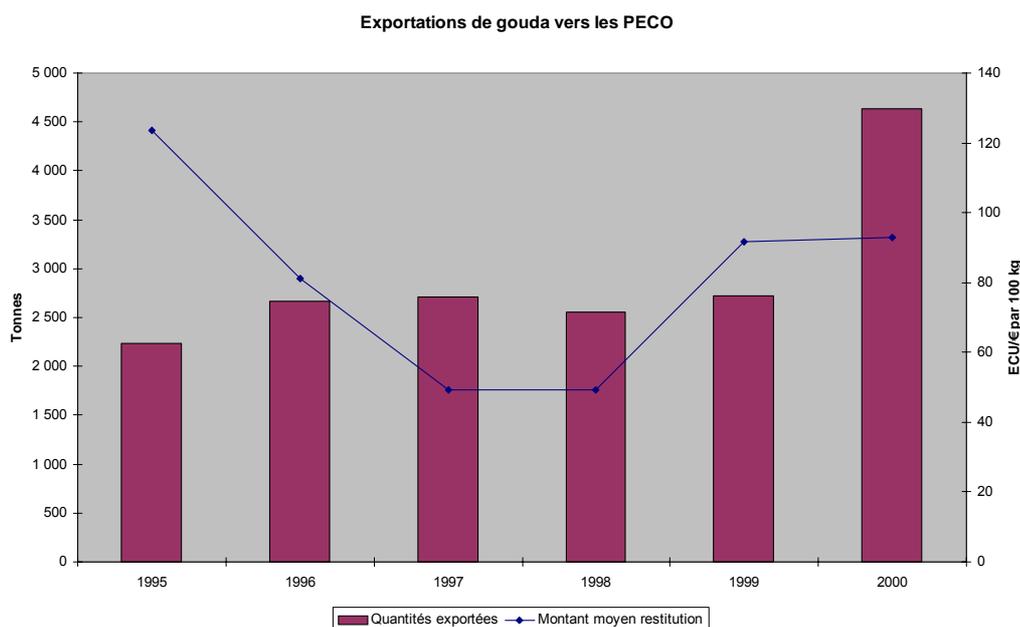
Mais on peut tout aussi bien, à partir de la même constatation, conclure que la baisse progressive des restitutions a été judicieusement contrôlée et que, plus rapide et plus brutale, elle aurait compromis le développement harmonieux des exportations.

Le graphique montre en effet que la très forte baisse des restitutions de 1996 et 1997 a stabilisé les ventes aux USA à leur niveau de 1995 (dans un contexte de fort développement des exportations (+109%)) et que la baisse plus modérée qui suit (années 1998 à 2000) a permis un redécollage des exportations, dans un contexte de stagnation.

Une conclusion à portée plus générale peut être proposée : même quand un effet d'aubaine est constaté, la baisse des aides ne doit pas être brutale, mais étalée sur plusieurs années.

b) Les exportations vers les PECO

Si on observe l'évolution des exportations vers les PECO, on voit que les exportations sont globalement stables entre 1995 et 1999 malgré les fluctuations du montant de la restitution, d'abord en forte baisse (de 129 à 40 Ecus entre mai 1995 et octobre 1997) puis en forte hausse (de 40 à 92 Ecus entre octobre 1998 et février 1999). Seule l'année 2000 voit une augmentation significative des exportations. On pourrait en déduire que le niveau de restitution moyen observé dans les années de plus basses restitutions, en 1997-1998, soit 49 Ecus, aurait été suffisant pour garantir le même niveau d'exportation sur toute la période. Une économie substantielle aurait alors pu être réalisée. Si 14,3 millions d'Ecus ont été dépensés en restitutions entre 1995 et 2000 pour les exportations à destination des PECO, à un niveau de restitution plancher de 49 Ecus le budget communautaire n'aurait été que 7,0 millions d'Ecus, soit une économie théorique de 7,3 millions d'Ecus, mais quel aurait été le volume réel d'exportation face à la concurrence et à la baisse des prix ? Une analyse fine exigerait une segmentation détaillée par produit/marché...

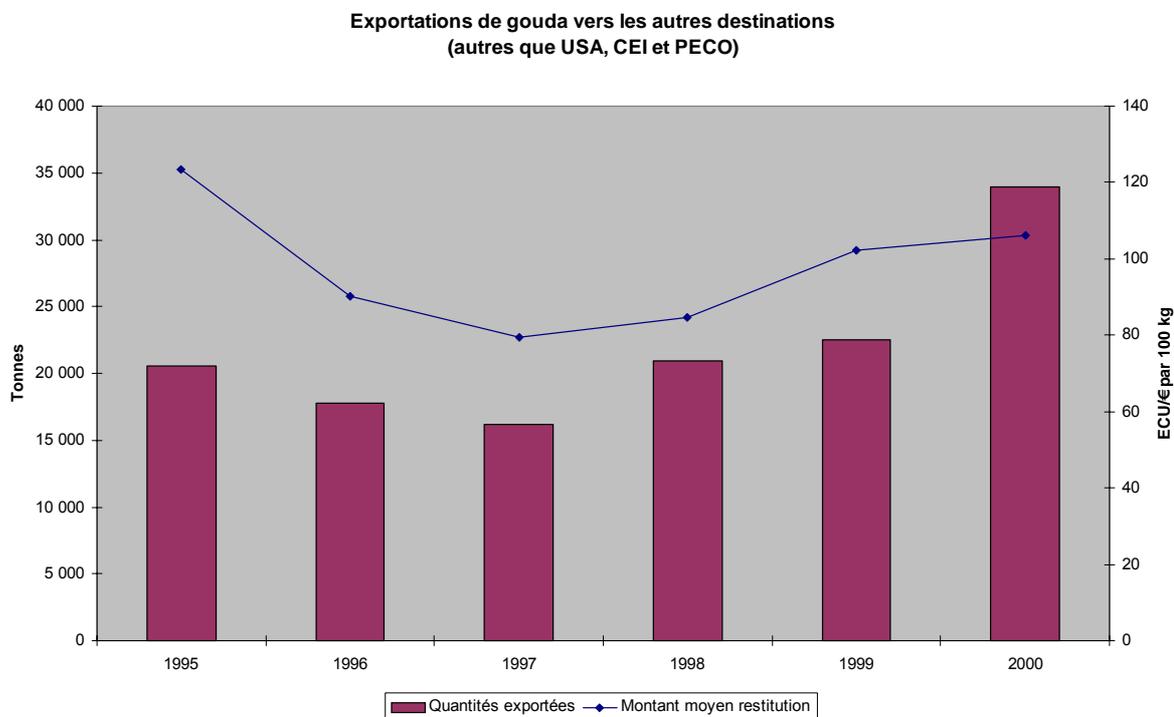


Source : élaboration AND-I d'après Eurostat et Commission

c) *Les exportations vers les autres destinations*

Un troisième cas de figure est proposé par le graphique "autres destinations" (les "autres destinations" représentent, sauf mouvement exceptionnel vers la Russie, environ les deux tiers des exportations totales vers les pays tiers).

Ici, quand le montant de la restitution baisse, le volume des exportations baisse et vice-versa.



Source : élaboration AND-I d'après Eurostat et Commission

d) *Le gouda : conclusions*

Le système des restitutions apparaît donc ici plutôt efficace. Le décalage dans le temps entre les demandes de licences d'exportations et les exportations physiques ne permet malheureusement pas un jugement très fin sur l'efficacité. Le graphique ci-dessus montre toutefois que la forte baisse de la restitution moyenne entre 1995 et 1997 (-36%) n'a provoqué qu'une baisse limitée du volume des exportations (-21%); à l'opposé la hausse du montant de la restitution entre 1997 et 2000 (+34%) s'est accompagnée d'une augmentation beaucoup plus forte du volume des exportations (+110%).

6.2.6.2. *Le cheddar*

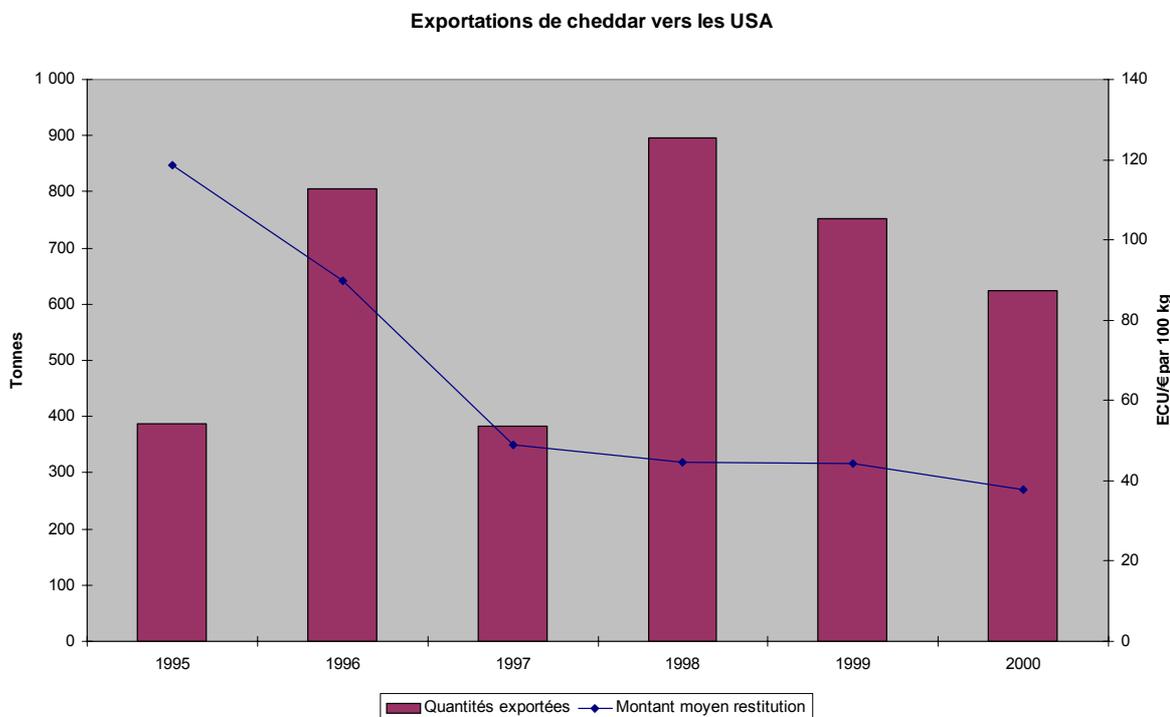
Evolution des exportations de cheddar de l'UE en fonction des classes de restitutions

	USA		CEI		PECO		Autres		TOTAL Exports (T)
	Exports (T)	Restitution (100 €/kg)							
1995	388	124,02 -> 106,29	428	144,72 -> 124,02	216	144,72 -> 124,02	8 981	144,72 -> 124,02	10 012
1996	805	106,29 -> 66,96	956	124,02 -> 70,69	580	124,02 -> 70,69	9 973	124,02 -> 106,04	12 313
1997	383	66,96 -> 44,53	886	70,69 -> 61,63	141	70,69 -> 61,63	4 796	92,44 -> 106,04	6 205
1998	895	44,53	343	61,63 -> 92,61	244	61,63 -> 92,61	4 942	101,68 -> 102,90	6 423
1999	753	44,53 -> 41,90	125	92,61 -> 117,54	190	92,61 -> 102,90	8 854	102,90 -> 117,54	9 922
2000	624	41,90 -> 33,50	397	117,54	463	102,90	12 479	117,54	13 962

Source : AND-I d'après Eurostat et CE

a) *Les exportations vers les USA*

L'évolution des exportations de cheddar vers les USA semble n'avoir qu'une connexion limitée avec l'évolution du montant des restitutions. La forte baisse des restitutions entre 1995 et 1997 (-59%) n'entraîne pas de diminution notable du volume des exportations (-1%) et un niveau de restitution de l'ordre de 40 Ecus/t dès 1995 n'aurait sans doute pas eu de conséquences importantes sur les exportations à destination de ce marché, qui représente 6,5% des exportations européennes de cheddar.

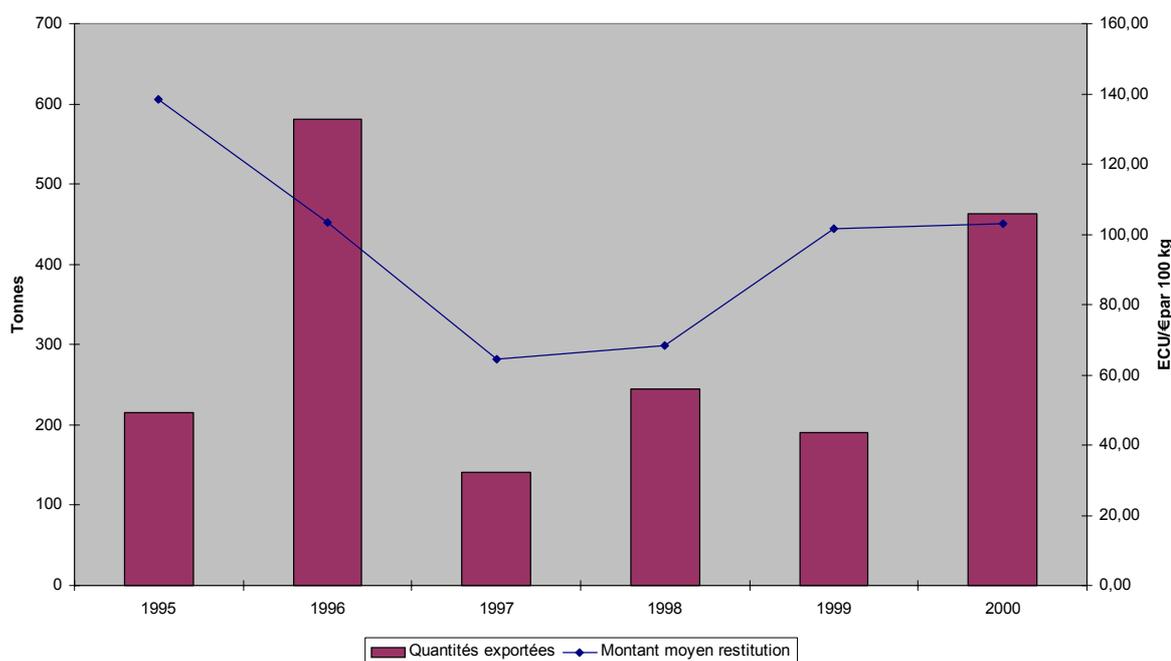


Source : élaboration AND-I d'après Eurostat et Commission

b) *Les exportations vers les PECO*

Le graphique des exportations de cheddar vers les PECO (qui représentent 3% des exportations communautaires sur la période 1995-2000) ne fait pas apparaître non plus de lien direct très net entre l'évolution des restitutions et celle des exportations. Mais il faut tenir compte du décalage de temps entre la fixation de la restitution et son effet commercial et des circonstances (par exemple crises à l'Est en 1999).

Exportations de cheddar vers les PECO

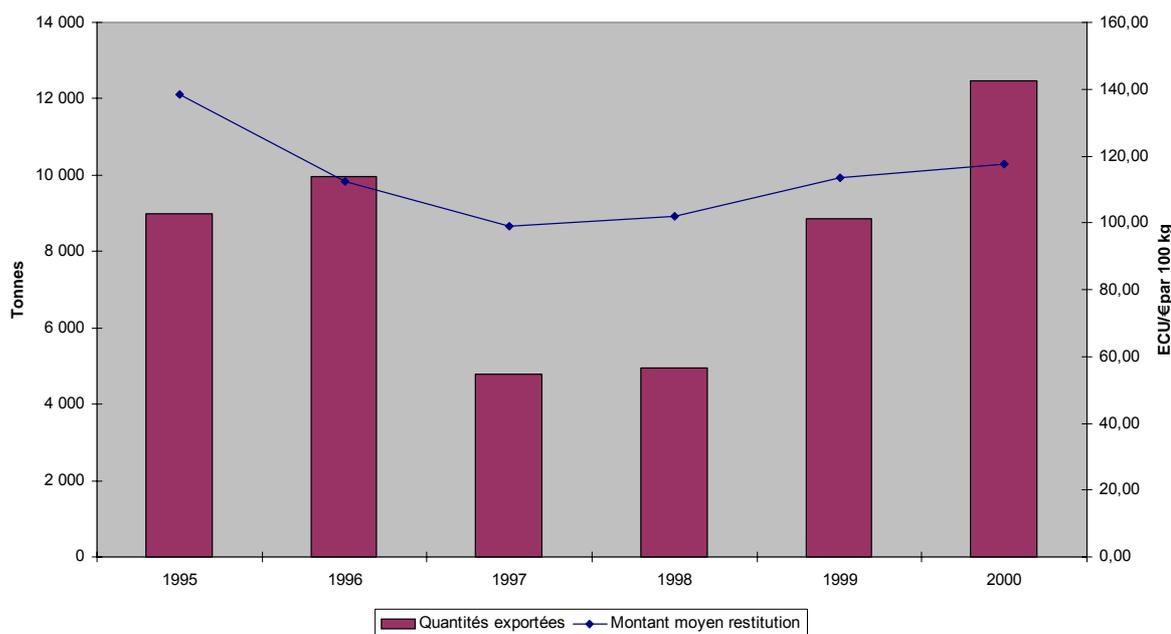


Source : élaboration AND-I d'après Eurostat et Commission

c) Les exportations vers les autres destinations

Si on observe maintenant les exportations vers les autres destinations (autres que USA, CEI et PECO), qui représentent l'essentiel des exportations (85% des exportations totales de l'UE sur la période), on constate, comme pour le gouda mais avec un peu moins de netteté, un lien entre l'évolution des exportations et celle du montant de la restitution : les exportations baissent quand le montant de la restitution baisse et se développent quand la restitution augmente.

Exportations de cheddar vers les autres destinations (autres que USA, CEI et PECO)



Source : élaboration AND-I d'après Eurostat et Commission

d) *Le cheddar : conclusions*

Ce graphique est plutôt favorable à la thèse de l'efficacité des restitutions et souligne même une assez forte élasticité des exportations par rapport aux restitutions.

6.3. Jugement

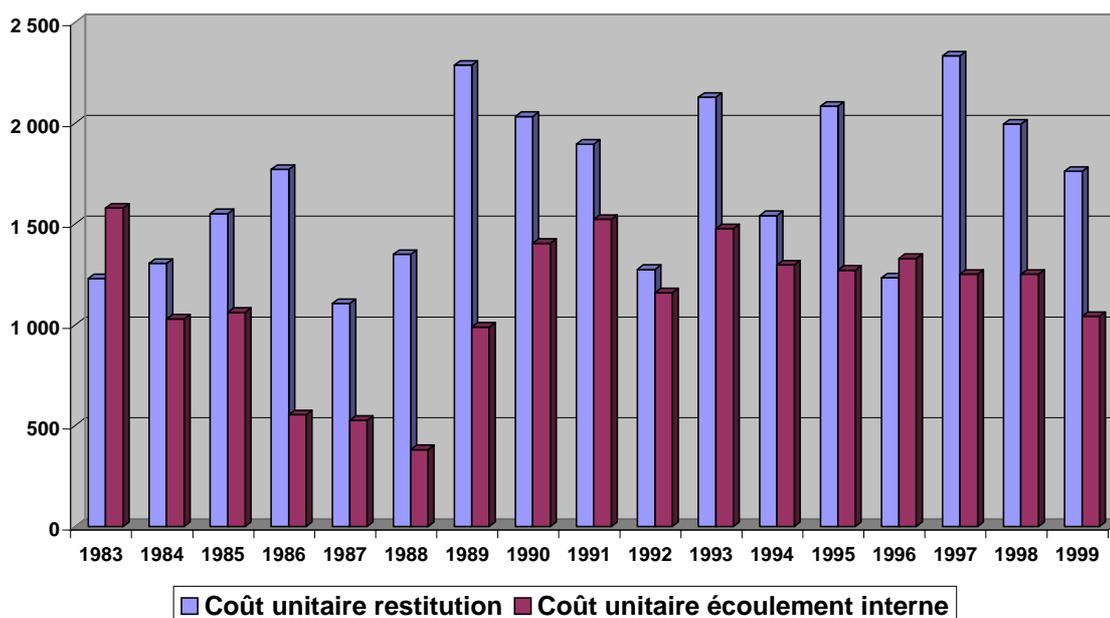
6.3.1. Comparaison avec les autres formes d'écoulement

Si on compare les restitutions avec les autres formes d'écoulement (mesures d'écoulement interne), on voit que le montant unitaire des restitutions est supérieur à celui de l'écoulement interne, très clairement dans le cas du beurre, beaucoup moins nettement dans le cas du lait écrémé en poudre.

Dans le cas du beurre, le montant unitaire des restitutions est, sauf très rares exceptions (1983, 1996), nettement supérieur à celui des mesures d'écoulement interne : sur la période 1983-1999, il a été de 1 621 € par tonne pour le beurre, alors que celui des mesures d'écoulement interne n'est que de 1 096 € par tonne.

Cependant, la comparaison n'est significative qu'à efficacité égale. La réponse à la question 1.2 a permis de constater que les restitutions sont plus clairement efficaces pour la résorption des excédents.

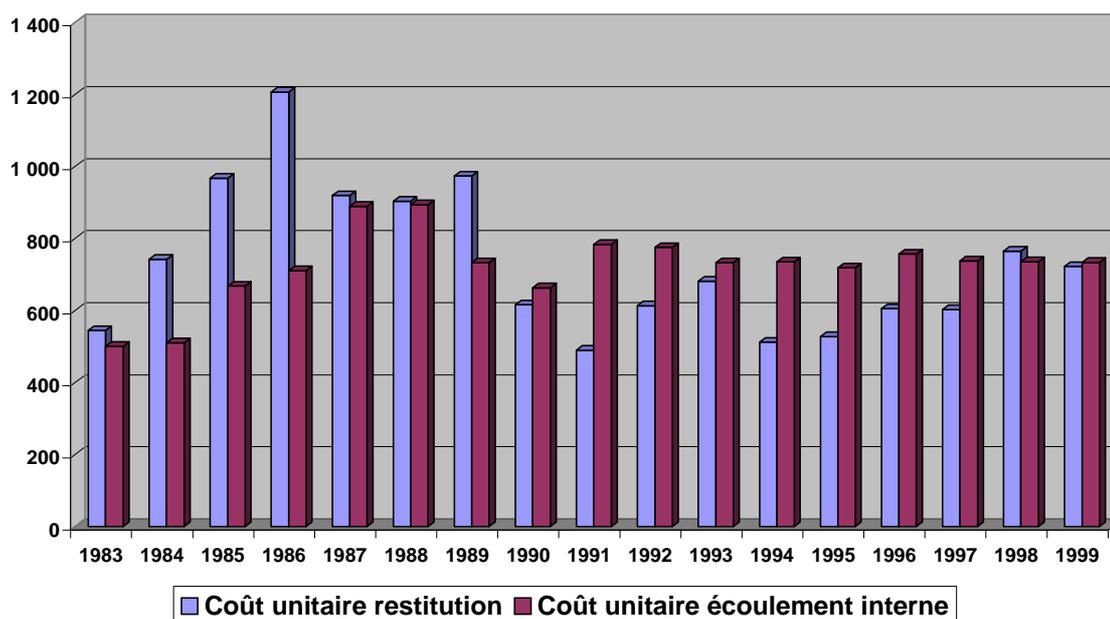
Comparaison des coûts unitaires des restitutions et des mesures d'écoulement interne : beurre
(ECU/€ par tonne)



Source : élaboration AND-I

Dans le cas du lait écrémé en poudre (on regarde strictement les aides au lait écrémé en poudre, c'est-à-dire la poudre destinée à l'alimentation animale; les aides au lait écrémé liquide, principalement destiné à la fabrication de caséine, ne sont pas concernées ici), on observera que, sur la période 1983-1999, le montant de la restitution a été de 754 € par tonne, alors que celui des mesures d'écoulement interne est de 696 € par tonne. Les restitutions sont nettement plus élevées que les mesures d'écoulement interne entre 1983 et 1986, période de très bas prix sur le marché mondial (autour de 700-800 \$/T). A partir de 1987 les prix mondiaux repassent au-dessus de 1 400 \$/T et le montant des restitutions est alors inférieur à celui des mesures d'écoulement interne.

Comparaison des coûts unitaires des restitutions et des mesures d'écoulement interne (ECU/€ par tonne) : lait écrémé en poudre



Source : élaboration AND-I

6.3.2. Conclusion

Le montant nominal des restitutions a été plus élevé, surtout dans le cas du beurre, que celui des mesures d'écoulement interne. Mais dans le cas de ce produit, pour lequel le différentiel de prix entre le marché mondial et les prix intérieurs est le plus fort, une baisse de la restitution signifierait un report de production sur le marché intérieur, saturé, et des coûts supérieurs pour l'intervention publique.

En outre, l'essentiel de l'exportation aidée est une résorption d'excédent alors qu'il peut y avoir doute pour une partie des écoulements intérieurs, le coût réel devenant supérieur au montant (cf. question 1.2).

Comparées aux mesures d'écoulement interne, les restitutions n'ont pas engendré de coûts exorbitants. Ceux-ci ont même pu être favorables en fonction de l'efficacité réelle des mesures.

Globalement les montants des restitutions à l'exportation semblent avoir permis d'assurer à un coût raisonnable les débouchés pour les produits laitiers concernés.

Toutefois, les dépenses en restitutions ont dépassé, surtout avant 1995, les besoins de strict ajustement des prix européens sur les prix mondiaux. Sur la période 1984-2000, un montant cumulé d'au moins 2,5 milliards d'Ecus/€ (soit en moyenne 147 millions par an) aurait pu, en théorie, être économisé.

Depuis 1996 les dérapages ont pratiquement disparu (à l'exception de la poudre grasse en 2000). Il semble que l'aide à l'exportation soit devenue une mesure mieux gérée depuis les Accords de Marrakech, qui obligent l'UE à fixer les restitutions à l'intérieur d'un cadre plus restreint.

Le souci communautaire du "GATT-compatible" apparaît donc comme une garantie d'efficience.

Le recours à une procédure d'adjudication aurait peut-être permis aussi de réaliser des économies budgétaires en attribuant davantage les exportations aux opérateurs les plus compétitifs. Mais à long terme la concentration renforcée de ces opérateurs est susceptible d'entraîner des effets pervers et de limiter l'effet attendu de l'adjudication (voir discussion sur le beurre à la question 1.2).

7. QUESTION (1.5) : L'OCM LAIT A-T-ELLE PERMIS D'ASSURER DE FAÇON DURABLE LA POSITION DE L'UNION EUROPEENNE SUR LE MARCHÉ MONDIAL ?

7.1. Préalables

7.1.1. Compréhension de la question

La question 1.5 suit les deux questions (1.3, 1.4) consacrées à l'impact des restitutions à l'exportation, cet impact devant être vu à la fois sous l'angle direct (impact sur les produits aidés) et sous l'angle indirect (produits non aidés). Cependant elle réintroduit l'ensemble de l'OCM, donc l'écoulement et les prix internes, le développement de produits, la compétitivité de la filière (questions 1.2, 1.6, 1.7, 3.1, 3.2).

Le marché mondial constitue pour l'Union Européenne à la fois le lieu essentiel d'écoulement de ses excédents et un débouché pour des produits non aidés. Cette dualité commerciale oppose l'écoulement des produits aidés (il s'agit là d'opportunités plus que de marché et il y a une forte élasticité prix) à l'exportation de produits non aidés (on introduit une valeur ajoutée, il y a un effet d'élasticité revenu) et invite à se demander notamment si des positions gagnées sur le marché des produits aidés ont pu entraîner des prises de position pour les produits non aidés et réciproquement, dans la mesure où ces derniers ont une solide base arrière dans l'Union Européenne.

Sachant que les accords GATT/OMC ont entraîné une réduction mécanique de la marge de manœuvre des instruments de l'OCM, tant à l'importation qu'à l'exportation, il s'agit aussi de voir dans quelle mesure les dispositifs contenus dans l'OCM ont été de nature à protéger les positions de l'Union Européenne, notamment par rapport à ses concurrents du groupe de Cairns, la Nouvelle-Zélande et l'Australie.

Cette question est à rapprocher en particulier de la question 1.7, qui la complète en demandant dans quelle mesure les entreprises ont su s'adapter à la demande, interne comme externe, et de la question 3.2 sur l'évolution et la performance des entreprises.

7.1.2. Mots et concepts clés

Les termes "permis" et "durable" ont déjà été commentés. Ils n'ont pas ici d'acception différente, nous n'y revenons pas.

"position sur le marché mondial"

On parle de position sur le marché et non de part de marché. Il ne s'agit donc pas seulement d'examiner l'importance quantitative (parts de marché) des exportations de l'Union Européenne dans l'ensemble des exportations mondiales de produits laitiers.

Il convient d'aller plus loin. La position sur le marché ne se limite pas à la part en volume du marché mondial stricto sensu, elle inclut une idée de valeur, de rôle, de norme (place géopolitique, fonction géo-économique), d'influence commerciale, de positions clés (produits/marchés), de capacité à peser sur les règles qui régissent le commerce international.

La question 1.5 nous paraît donc recouvrir deux interrogations :

- l'OCM Lait a-t-elle permis à l'Union Européenne de défendre sa part dans les échanges mondiaux et donc d'assurer un écoulement régulier d'une partie de ses excédents ?
- l'OCM Lait a-t-elle permis à l'Union Européenne de conserver/augmenter sa capacité de production et son influence de "puissance" commerciale dans le secteur des produits laitiers au-delà des seuls mécanismes d'aide ?

7.1.3. Critères de jugement

- a) La part des exportations de l'Union Européenne dans les exportations mondiales de produits laitiers s'est maintenue.
- b) Le disponible prévisionnel à l'export de l'Union Européenne évolue au même rythme et avec la même répartition entre produits que le marché mondial prévisionnel.
- c) Les exportations non aidées ont évolué plus favorablement (régulièrement, en volume et valeur) que les exportations aidées.

7.1.4. Approche méthodologique

La méthodologie repose sur deux éléments principaux :

- Analyse des statistiques d'exportation de l'Union Européenne et de ses concurrents (en premier lieu Océanie).
- Analyse de l'évolution du poids et de l'influence des principaux opérateurs européens du commerce des produits laitiers.

7.1.5. Indicateurs

- Evolution de la part de l'Union Européenne dans le commerce mondial des produits laitiers. Examen par zones géographiques et par catégories de produits.
- Evolution prévisionnelle de la part de l'Union Européenne au cours de la période 2000-2006.
- Evolution comparée des exportations aidées et des exportations non aidées.

7.2. Analyse

7.2.1. Evolution de la place de l'Union Européenne dans le commerce international des produits laitiers

7.2.1.1. Rappel sur l'évolution de la production mondiale

L'Union Européenne est de loin le plus grand producteur de lait du monde. En 1999 elle a produit 22% du total mondial, estimé par la FAO à 571 millions de tonnes, devançant, dans l'ordre, l'Inde (77 mio tonnes), les USA (74 mio tonnes) et la Russie (32 mio tonnes).

Si on compare les grandes régions du monde sur les trente dernières années (en observant deux périodes : de 1970 à 1984, année d'instauration des quotas dans l'Union Européenne, et de 1984 à 1999), à partir des statistiques de la FAO, on voit que, dans un contexte général de forte croissance (la production mondiale augmente de 180 millions de tonnes entre 1970 et 1999), la production de l'Europe reste au même niveau (228 millions de tonnes, si on réintègre dans les chiffres de l'Europe de l'Est la production des républiques asiatiques de l'ex-URSS, comptabilisées en Asie en 1999), et sa part chute, passant de 58% en 1970 à 40% en 1999 (mais celle de l'Union Européenne reste quasiment stable jusqu'en 1984, avant de baisser sous l'effet de la politique des quotas). Les parts de l'ALÉNA et de l'Océanie (Australie + Nouvelle-Zélande) restent stables, celles de l'Asie et de l'Amérique du Sud augmentent considérablement.

Evolution du poids des différentes régions dans la production mondiale de lait

	1970	1984	1999
EUR-15	28,2	27,7	22,2
Europe de l'Est (PECO + CEI)	28,7	27,1	14,7
ALENA	16,7	15,2	16,0
Amérique du Sud	4,7	5,2	8,2
Océanie	3,5	2,7	3,8
<i>dont Australie</i>	2,0	1,2	1,8
<i>dont Nouvelle-Zélande</i>	1,5	1,5	1,9
Asie	12,7	16,8	28,9
Autres	5,4	5,3	6,2
Total	100,0	100,0	100,0

Source : AND-I d'après FAO

7.2.1.2. Rappel sur l'évolution du commerce mondial

Durant les trente dernières années le commerce mondial s'est développé de façon beaucoup plus rapide que la production : il augmente de 187% alors que la production progresse de 46%.

On peut analyser son évolution, toujours à partir des statistiques de la FAO (en équivalent-lait), en introduisant dans le découpage chronologique l'année 1995, année d'application des Accords de Marrakech.

De 1970 à 1984 le commerce mondial se développe fortement (il double, passant de 24 à 48 millions de tonnes en équivalent-lait), les zones déficitaires (Asie, Maghreb et Proche-Orient, Amérique du Sud) creusent leur déficit, l'Union Européenne accentue fortement son excédent, ses exportations vers les pays tiers étant responsables d'une grande partie de la croissance du commerce mondial, l'Océanie voit son développement perturbé par l'intégration du Royaume-Uni dans la CEE en 1973, qui signifie la perte d'un débouché essentiel pour l'Australie.

De 1984 à 1995 le commerce mondial continue de se développer, mais à un rythme plus lent (il passe de 48 à 63 millions de tonnes), les zones déficitaires stabilisent ou résorbent leur déficit (à l'exception de l'Extrême-Orient), l'Union Européenne marque le pas en termes d'excédents, l'Océanie prend son envol.

De 1995 à 1999 le commerce mondial se développe faiblement (passant de 63 à 68 millions de tonnes), l'Océanie développe son exportation au détriment de l'Union Européenne.

Evolution des exportations de produits laitiers par zones (données incluant le commerce intra-zone)

millions de T équivalent lait liquide	1970	1984	1995	1999
UE-15	13,7	35,9	41,5	42,2
Europe de l'Est (PECO + CEI)	1,1	1,7	5,2	3,8
ALENA	2,7	3,8	3,0	3,2
Amérique du Sud	0,0	0,1	1,1	2,3
Océanie	5,2	5,7	10,2	13,6
Asie	0,2	0,3	1,1	1,0
Autres	0,6	0,6	1,3	1,6
Total	23,6	48,1	63,4	67,7

Source : AND-I d'après CFCE/FAO

Les données de la FAO présentées dans le tableau ci-dessus incluent le commerce intra-zone et donc notamment les échanges intra-communautaires.

En prenant en compte le commerce intra-zone, l'Union Européenne représente encore près des deux tiers du commerce mondial. Elle a augmenté fortement sa part du commerce mondial jusqu'en 1984, celle-ci passant de 58% en 1970 à 75% en 1984. Ensuite cette part ne cesse de baisser, passant à 65% en 1995 puis à 62% en 1999

Hors commerce intra-communautaire, l'Union Européenne, qui réalisait encore plus de la moitié du commerce mondial en 1986, n'en réalise plus que 31% en 1999. . En valeur absolue, la part de l'UE est aussi en baisse, l'UE perdant 3 millions de tonnes entre 1986 et 1999.

Evolution des exportations de produits laitiers par zones

(hors commerce intra-communautaire)

millions de T équivalent lait liquide	1986	1990	1995	1999
UE-15	14,5	11,7	12,9	11,6
Océanie	6,6	6,5	10,2	13,6
Autres	7,2	6,0	11,8	11,9
Total	28,3	24,2	34,9	37,1

Source : AND-I d'après CFCE/FAO

Si on regarde maintenant les soldes d'échanges de produits laitiers par zones, on s'aperçoit que l'Europe occidentale et l'Océanie sont les deux seules zones excédentaires et que l'Océanie a supplanté l'Europe occidentale après 1995.

Excédents de produits laitiers par zone en équivalent-lait (millions de tonnes)

millions de T équivalent lait liquide	1970	1984	1995	1999
Europe occidentale	2,3	12,8	11,9	9,5
Océanie	5,2	5,5	9,8	13,1
Autres	1,8	1,3	1,3	0,6
Total	9,3	19,6	23,0	23,2

Source : CFCE/FAO

7.2.1.3. Evolution de la place de l'Union Européenne dans le commerce mondial

En termes de commerce international, la Nouvelle-Zélande et l'Australie, bien que ne représentant ensemble que 3,7% de la production mondiale, ne cessent d'augmenter leurs parts de marché.

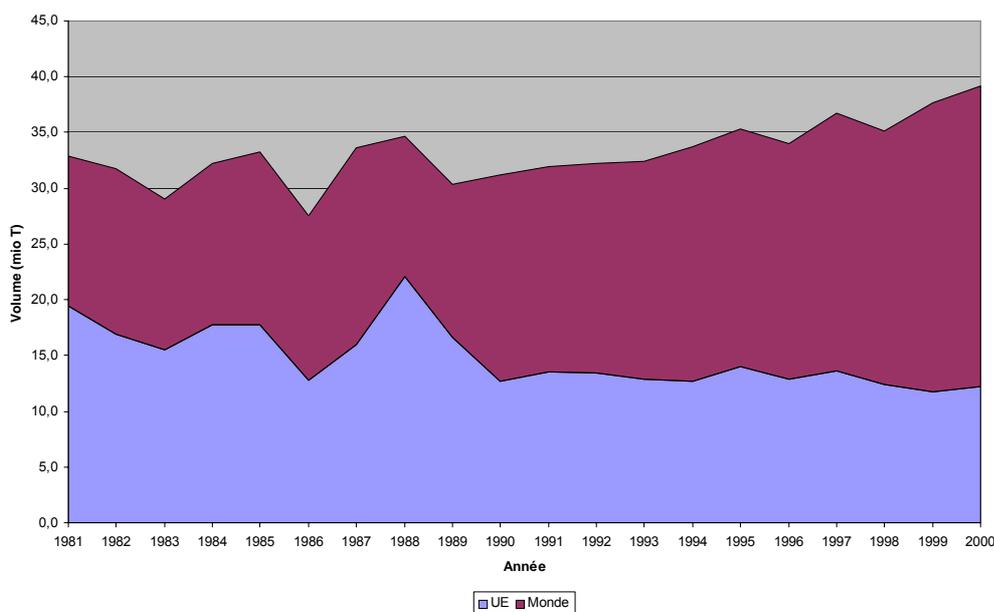
Et **l'Union Européenne n'est plus aujourd'hui le premier exportateur** net de produits laitiers au niveau mondial. Avec une part de marché de 31% en 2000, elle a cédé le pas à l'Océanie, qui contrôle 45% du commerce mondial malgré une production de lait six fois inférieure à celle de l'Union Européenne.

Le graphique ci-après fait ressortir deux périodes dans l'histoire du commerce mondial des deux dernières décennies :

- jusqu'en 1988-1989 l'Union Européenne détient le leadership, avec une part de marché qui reste relativement stable; la courbe du commerce mondial épouse celle de l'Union Européenne (on peut s'interroger sur la signification de cette situation de marché où une partie de la demande paraît créée par l'offre de l'Union Européenne, donc par l'OCM, et a fortiori sur celle de parts de marché dans cette situation), la contribution des pays tiers au commerce mondial restant fixée à 13-15 millions de tonnes équivalent lait,
- à partir de 1988-1989 les exportations de l'Union Européenne déclinent pour se stabiliser à 12-13 millions de tonnes, alors que les exportations des pays tiers s'envolent et doublent, passant de 14 à 27 millions de tonnes.

La part de l'Union Européenne passe de 59% en 1981 à 31% en 2000.

Le commerce mondial en équivalent-lait (valeur lait entier à 3,7% MG)



Source : AND-I d'après MIV et ZMP

Il est donc clair que **l'OCM Lait n'a pas permis, en termes stricts de parts de marché, d'assurer de façon durable la part de l'Union Européenne sur le marché mondial.**

Depuis 1985 l'Union Européenne perd 1 à 2% de parts de marché mondial par an en équivalent lait.

7.2.2. Le poids des opérateurs européens dans le commerce international des produits laitiers

Si on sort de l'analyse stricto sensu des parts de marché pour observer le poids des acteurs et leur influence commerciale, on constate que les entreprises européennes conservent une place importante, mais non dominante, sur le marché mondial : en 2000, 11 des 20 premières entreprises laitières mondiales sont européennes (au sens UE), mais aucune parmi les 4 premières - sauf à considérer la "world company" NESTLE, dont le siège n'est pas en UE, et qui ne traite que 2,8 millions de tonnes de lait de l'Union Européenne (contre 7,1 millions de tonnes pour ARLA) comme une entreprise européenne.

On notera aussi que les deux premières entreprises européennes en chiffres d'affaires, PARMALAT et DANONE, sont celles, parmi les 11, qui transforment le moins le lait communautaire. Ce sont aussi les plus diversifiées hors Europe alors que les poids lourds de la transformation du lait européen (ARLA, LACTALIS, FRIESLAND COBERCO, CAMPINA MELKUNIE, NORDMILCH) sont peu présents hors Union Européenne. CAMPINA par exemple n'a, hors UE, des unités de production qu'en Pologne et en Russie et FRIESLAND COBERCO n'est présente industriellement qu'en Indonésie et Thaïlande.

L'appartenance au top-20 est plus liée à la présence sur les marchés intérieurs et solvables qu'à la capacité exportatrice en particulier sur pays tiers. On notera la discrétion, dans le classement des 20, des deux principaux pays exportateurs avec l'Union Européenne : l'Australie ne place aucune entreprise parmi les 20 premières; la Nouvelle-Zélande ne place son entreprise quasi unique, FONTERRA (ex-GLOBAL DAIRY COMPANY), qui est pourtant le premier exportateur mondial de produits laitiers, qu'au 9^{ème} rang, soulignant les différences de niveaux de valorisation.

Une grande entreprise laitière paraît donc être avant tout une entreprise implantée industriellement sur des marchés conséquents et solvables. A ce titre FONTERRA, malgré sa situation de quasi-monopole de la collecte et de la transformation néo-zélandaise et la puissance de son réseau commercial, est peut-être plus fragile que les grandes entreprises européennes. D'autant plus qu'on n'a aucune preuve tangible que le commerce mondial des produits laitiers va s'orienter vers les produits à valeur ajoutée, les pays en voie de développement paraissant plus susceptibles de chercher à garder les produits à valeur ajoutée chez eux, quitte à faire tourner les usines avec de la matière première importée. Il est ainsi plus rentable pour BEL de faire fondre au Maroc des matières premières totalement importées que de fabriquer du fromage fondu en Australie ou en Argentine et de le réexporter.

Grâce à leur implantation industrielle sur des marchés conséquents et solvables, les opérateurs européens conservent des positions stratégiques clés sur l'échiquier mondial.

Les 20 premières entreprises laitières mondiales

(ce tableau prend en compte les fusions et acquisitions du début 2001)

	Entreprise	Origine	CA laitier 2000 (mrd USD)	Lait UE traité (1000 t)
1	NESTLE			2 800
2	DEAN FOODS	USA	9,0	
3	DAIRY FARMERS OF AMERICA	USA	6,7	
4	PHILIP MORRIS (KRAFT)	USA	6,1	n.d.
5	PARMALAT	UE	5,7	1 270
6	DANONE	UE	6,0	2 150
7	SNOW BRAND	USA	5,5	
8	LACTALIS	UE	5,1	6 540
9	FONTERRA (GLOBAL DAIRY CO)	NZ	5,0	
10	UNILEVER	UE	5,0	
11	ARLA FOODS	UE	4,4	7 100
12	FRIESLAND COBERCO	UE	4,2	5 900
13	CAMPINA MELKUNIE	UE	3,6	4 700
14	BONGRAIN	UE	3,6	3 700
15	LAND O'LAKES	USA	3,5	
16	MEIJI MILK	Japon	3,2	
17	MORINAGA	Japon	2,9	
18	SODIAAL	UE	2,8	2 400
19	DAIRY CREST	UE	2,5	3 100
20	NORDMILCH	UE	2,4	4 482

Source : RABOBANK

7.2.3. Analyse de l'évolution de la place de l'Union Européenne par produits

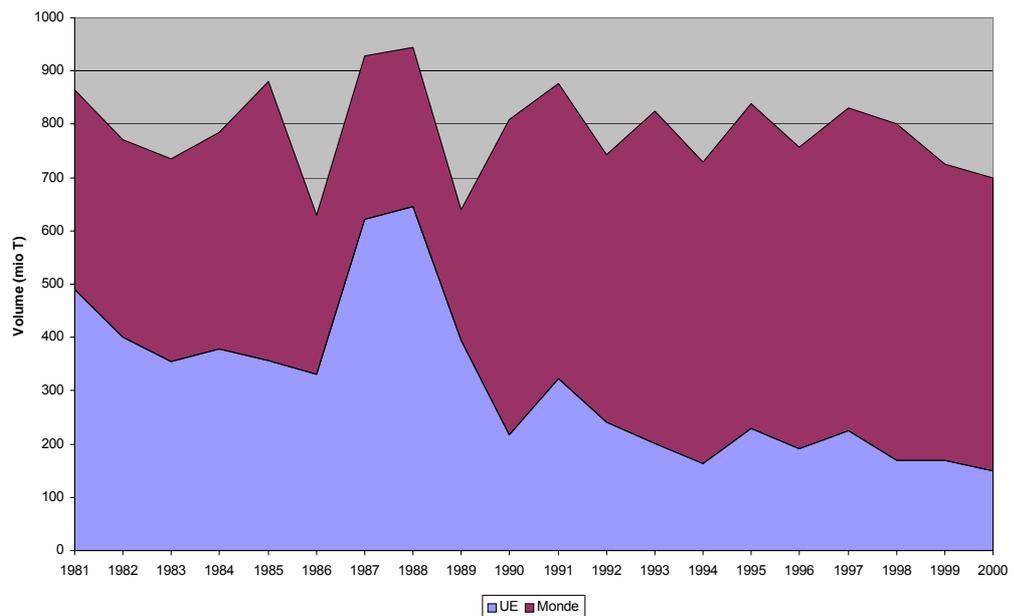
7.2.3.1. Beurre

- Analyse historique

La part de l'Union Européenne dans les exportations mondiales de beurre a fortement diminué sur la période, passant de 57% à 21% entre 1981 et 2000. Les pics de 1987

et 1988, puis de 1991, s'expliquent uniquement par des exportations à prix spécial (Russie).

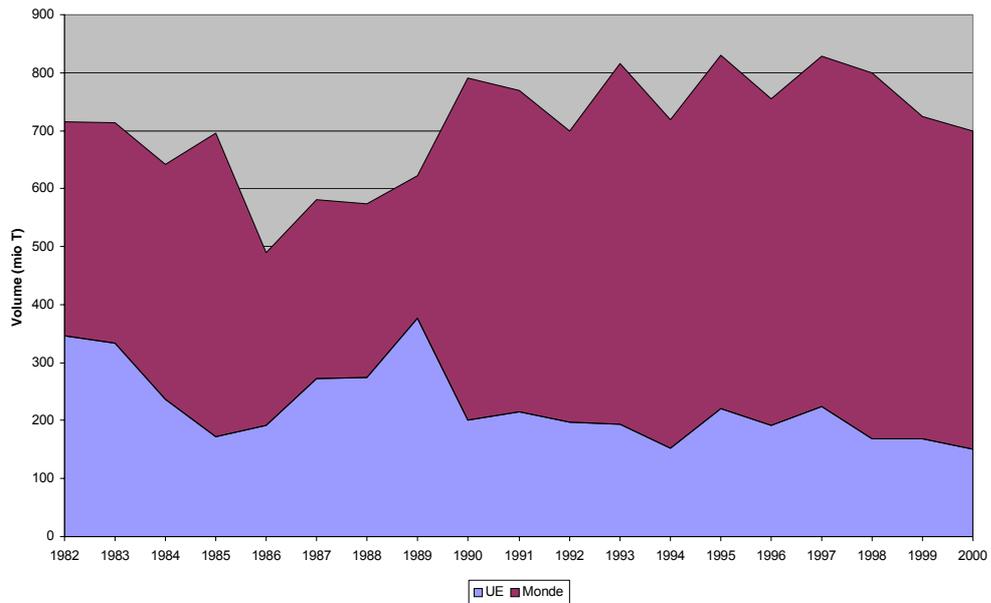
Le commerce mondial de beurre



Source : Elaboration AND-I d'après BMVEL et CE

Le même graphique, sans les exportations Union Européenne à prix spécial, montre que ces exportations à prix spécial, qui ont été importantes de 1984 à 1988, ont pu avoir une action sur les exportations "normales" puisque celles-ci augmentent de 1985 à 1989, mais cet effet, même avéré, aurait été de courte durée, car les exportations "normales" baissent dès 1990, d'abord brutalement puis plus faiblement mais régulièrement, pour s'établir à un niveau proche de 150 000 tonnes en 2000.

Le commerce mondial de beurre (hors exportations Union Européenne à prix spécial)



Source : élaboration AND-I d'après BMVEL et CE

Seules les exportations à prix spécial ont permis d'assurer, mais de façon non durable et pendant une brève période, la position de l'Union Européenne sur le marché mondial du beurre.

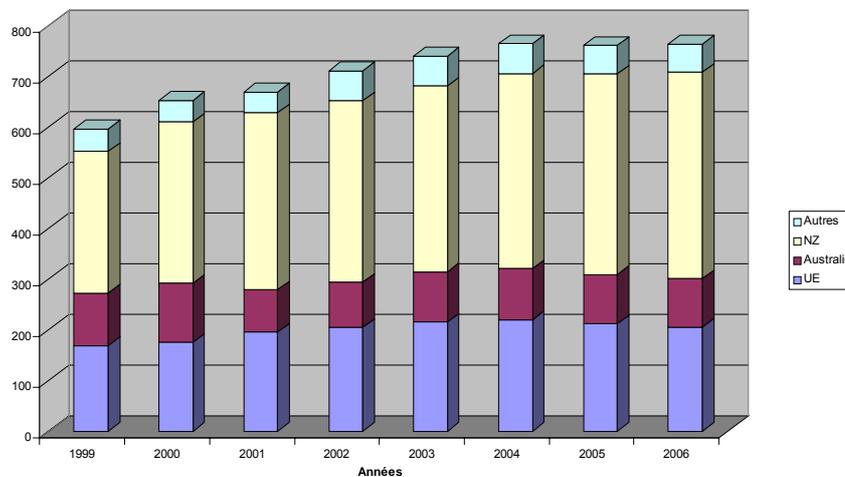
L'Océanie est aujourd'hui en position dominante sur presque tous les marchés. Elle devance largement l'Union Européenne sur le Maghreb, le Proche-Orient et le Moyen-Orient. Elle est en position très dominante sur l'ALENA, l'Extrême-Orient (et l'Union Européenne), où elle représente plus des trois quarts des approvisionnements externes de chacune de ces zones.

- Projections

On utilisera les projections de l'OCDE, dont les membres assurent plus de 80% des exportations mondiales de produits laitiers (beurre : 80%, fromage : 86%, lait écrémé en poudre : 81%, poudre grasse : 85% - chiffres de 1998) et on regardera la position de l'Union Européenne par rapport à celles de ses principaux concurrents (Australie, Nouvelle-Zélande, USA).

Selon les projections de l'OCDE, l'essentiel de la croissance mondiale 2001-2006 sera assuré par la Nouvelle-Zélande, avec une résistance de l'Union Européenne autour de 200 000 tonnes.

Projections OCDE - Exportations beurre



Source : OCDE

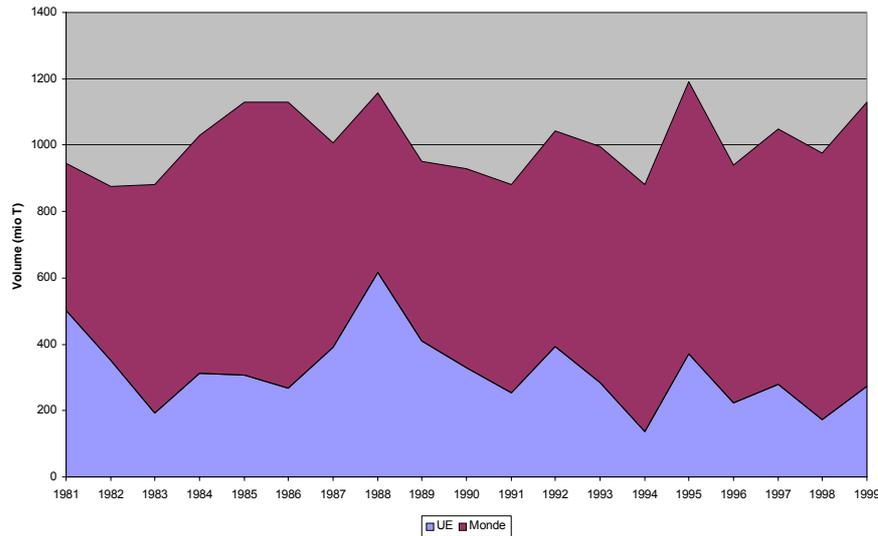
7.2.3.2. Lait écrémé en poudre

- Analyse historique

Les évolutions des exportations de lait écrémé en poudre sont, sur toute la période, et aussi bien à l'intérieur qu'à l'extérieur de la Communauté, erratiques. Cela tient principalement à la qualité de produit vrac du lait écrémé en poudre, qui est donc très exposé aux fluctuations de marché.

Mais, alors que le commerce mondial de lait écrémé en poudre est, sur la période, globalement stagnant, le commerce Union Européenne marque une légère tendance à la baisse.

Le commerce mondial de lait écrémé en poudre

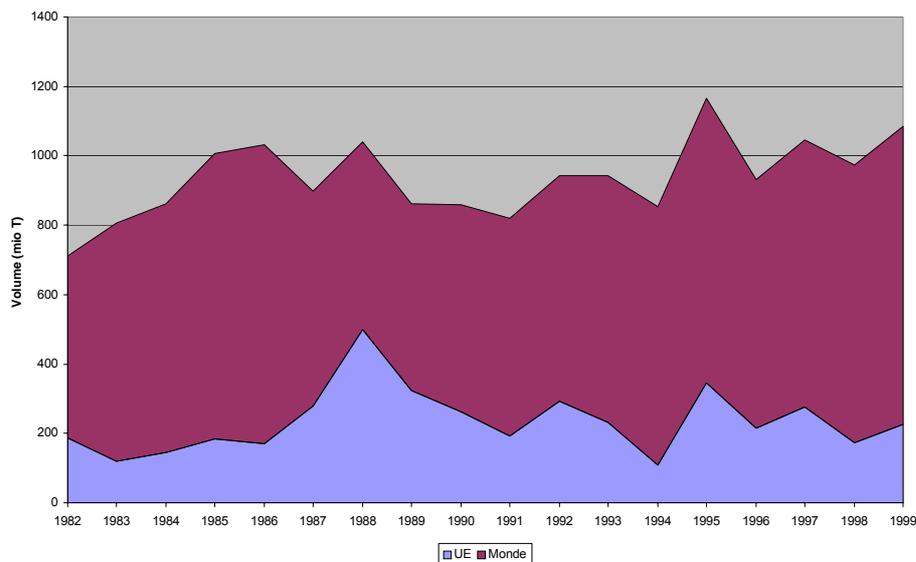


Source : élaboration AND-I d'après BMVEL et CE

Si on élimine l'aide alimentaire, qui fut importante jusqu'en 1992, on n'a pas de modifications majeures des courbes.

Le commerce mondial de lait écrémé en poudre

(hors aide alimentaire et mesures spéciales)



Source : élaboration AND-I d'après BMVEL et CE

Dans le cas de la poudre de lait écrémé, l'OCM Lait n'a donc pas permis d'assurer de façon durable la position de l'Union Européenne sur le marché mondial. Elle a tout au plus ralenti sa perte de parts de marché.

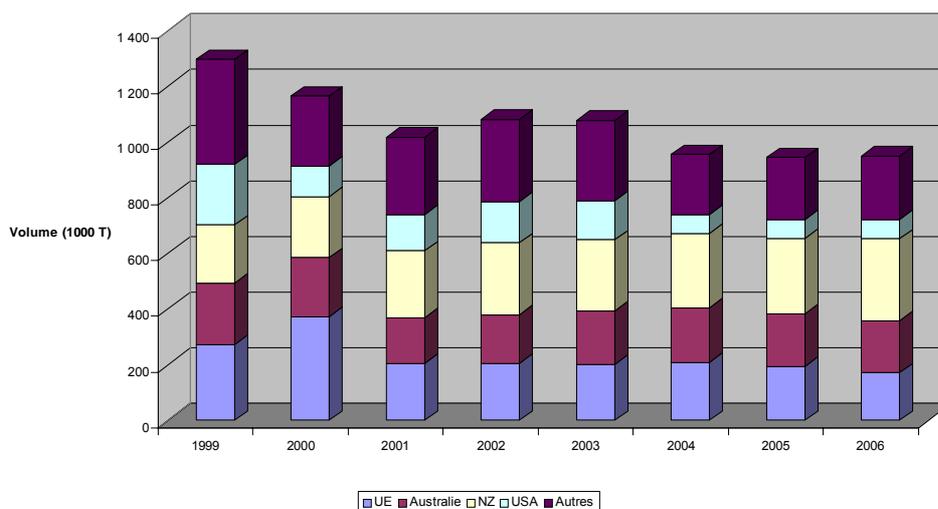
L'Océanie est ici encore le bénéficiaire de l'évolution. Mais ses exportations sont marquées par une très forte concentration géographique sur l'Asie du Sud-Est, où elle est en situation de très forte domination (elle fournit les ¾ de la poudre de lait écrémé importée par la zone). **L'Union Européenne conserve de ce fait une bonne position sur les autres marchés, en particulier le Maghreb et le Moyen-Orient.**

- Projections

Les projections de l'OCDE montrent que la position de l'Union Européenne n'est pas susceptible de s'améliorer dans les années 2001-2006.

Sur un marché appelé à baisser, seule la Nouvelle-Zélande augmentera ses exportations et montera sa part de marché de 21% en 2000 à 33% en 2006, échangeant ses positions avec l'Union Européenne, dont la part de marché chutera de 35% en 2000 à 19% en 2006.

Projections OCDE - Exportations poudre de lait écrémé



7.2.3.3. Lait entier en poudre

- Analyse historique

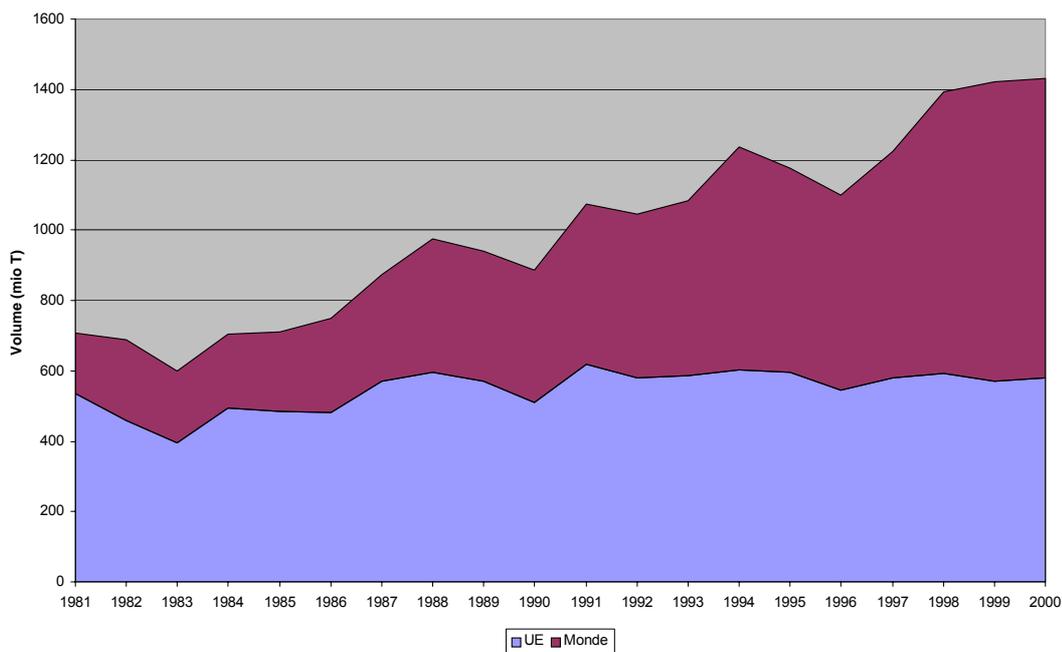
Produit exporté généralement en petits conditionnements et sous marque, la poudre grasse est moins exposée aux fluctuations de marché et connaît une évolution de ses exportations beaucoup plus régulière que la poudre maigre.

Mais l'analyse montre que, dans le cas de la poudre de lait entier, l'OCM Lait n'a pas permis davantage d'assurer de façon durable la position de l'Union Européenne sur le marché mondial.

La part de l'Union Européenne dans le commerce mondial de lait entier en poudre décroît régulièrement sur la période, passant de 76% en 1981 à 65% en 1987 et 41% en 2000. Alors que le niveau des exportations communautaires est stabilisé entre 500 000 et 600 000 tonnes depuis 1987, les exportations des pays tiers s'envolent à partir de cette date et passent de 300 000 tonnes en 1987 à 850 000 tonnes en 2000. Les exportations de l'Union Européenne n'ont donc pas baissé mais elles n'ont pas profité de l'expansion du marché mondial.

Dans la mesure où il n'existe que deux pôles exportateurs en poudre de lait entier et où l'Océanie se concentre surtout sur l'Asie, **l'Union Européenne reste en position dominante sur ses propres marchés de proximité** : l'Afrique et le Proche et Moyen Orient.

Le commerce mondial de poudre de lait entier



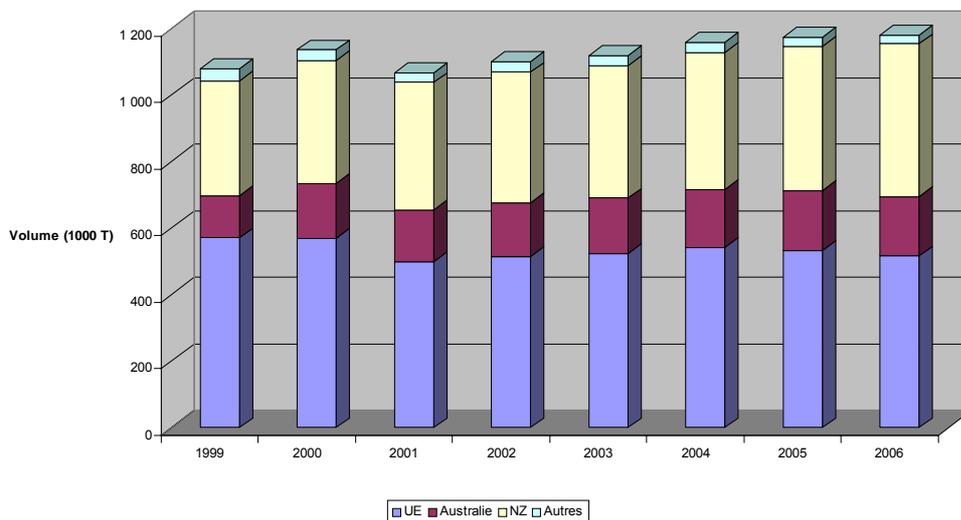
Source : élaboration AND-I d'après BMVEL et CE

- Projections

Sur un marché qui continuera à croître, mais à un rythme beaucoup plus lent, la Nouvelle-Zélande et, à un degré moindre, l'Australie, seront les uniques bénéficiaires, augmentant leurs volumes exportés sur la période 1999-2006, de 100 000 tonnes pour la Nouvelle-Zélande et de 50 000 tonnes pour l'Australie.

Les exportations de l'Union Européenne baisseront de 50 000 tonnes et l'Union Européenne sera dépassée par l'Océanie.

Projections OCDE - Exportations Lait entier en poudre



Source : OCDE

7.2.3.4. Lait concentré

Le marché mondial du lait concentré est en baisse, certains pays ayant arrêté leurs achats ou développé sur place des usines de recombinaison travaillant à partir de LEP et de beurre, voire de matières grasses non laitières.

L'Union Européenne y conserve une large prééminence, liée à la domination d'un opérateur, NESTLE, qui produit en Union Européenne 250 000 tonnes de lait concentré, dont 180 000 tonnes sont exportées.

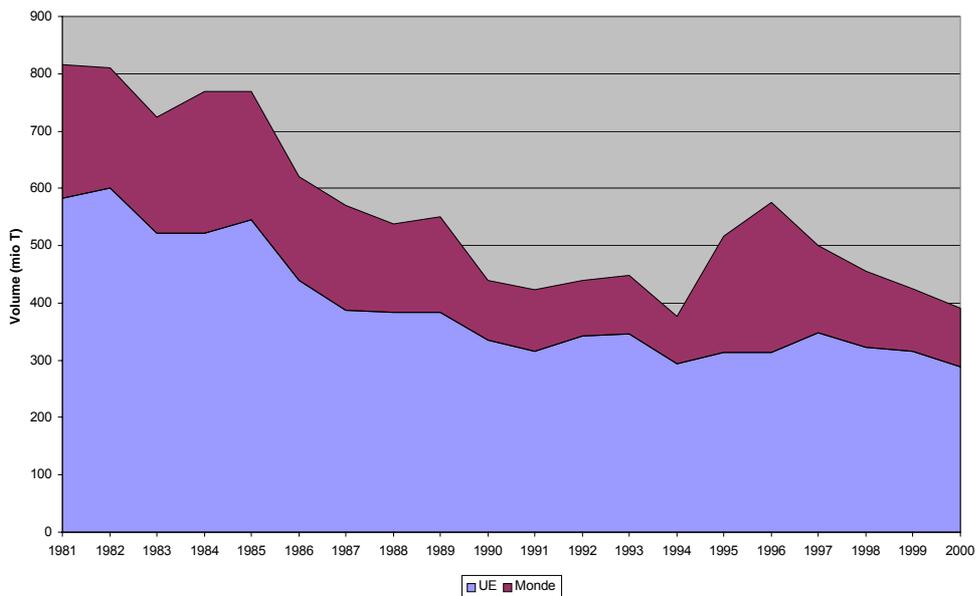
La part de l'Union Européenne reste ainsi presque constamment comprise entre 70 et 75% sur la période, malgré l'émergence de nouveaux concurrents (Afrique du Sud, Amérique du Sud, Asie).

Les exportations de l'Union Européenne diminuent même moins vite que les exportations des pays tiers : - 50,5% contre - 56,4% sur la période 1981-2000.

L'Union Européenne a conservé sa position dans le commerce mondial du lait concentré.

Il est difficile pour autant de lier ce maintien de la position de l'Union Européenne à l'OCM Lait, dans la mesure où l'opérateur dominant s'estime "très touché par la baisse des restitutions".

Le commerce mondial de lait concentré



Source : élaboration AND-I d'après BMVEL et CE

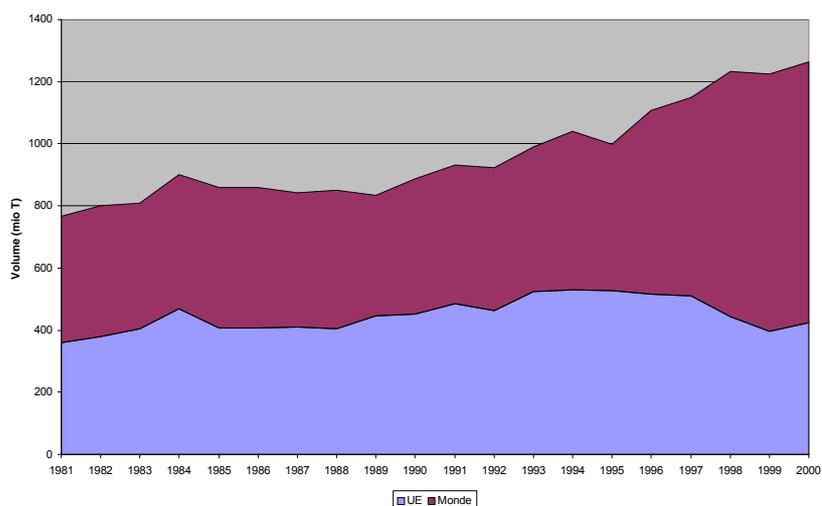
7.2.3.5. Fromages

Les exportations de fromages de l'Union Européenne ont enregistré une hausse continue jusqu'en 1994-1995, passant de 360 000 tonnes en 1981 à 530 000 tonnes en 1994. Durant cette période l'Union Européenne a même augmenté sa part de marché, qui passe de 47% à 53%.

Mais quand le marché mondial accélère son développement à partir de 1995, l'Union Européenne, bloquée dans son développement extérieur par les Accords du GATT et l'appel puissant de son marché intérieur, voit ses exportations régresser et sa part de marché tomber à 32% en 1999. Elle est dépassée par l'Océanie, qui a diversifié sa gamme de production, affiné sa politique commerciale et concurrencé l'Europe sur des marchés et des segments dont elle était auparavant absente. **L'OCM Lait n'a donc pas permis à l'Union Européenne de conserver sa position dans le commerce mondial des fromages.**

Mais il est impossible d'affirmer que les raisons de cette perte de position sur le marché mondial sont à chercher du côté du GATT, souvent incriminé par les opérateurs européens à propos du fromage, plutôt que dans l'appel du marché intérieur, dont la croissance entre 1995 et 1999 (+ 450 000 tonnes) est nettement supérieure à la perte de marché sur les pays tiers (- 133 000 tonnes).

Le commerce mondial de fromages

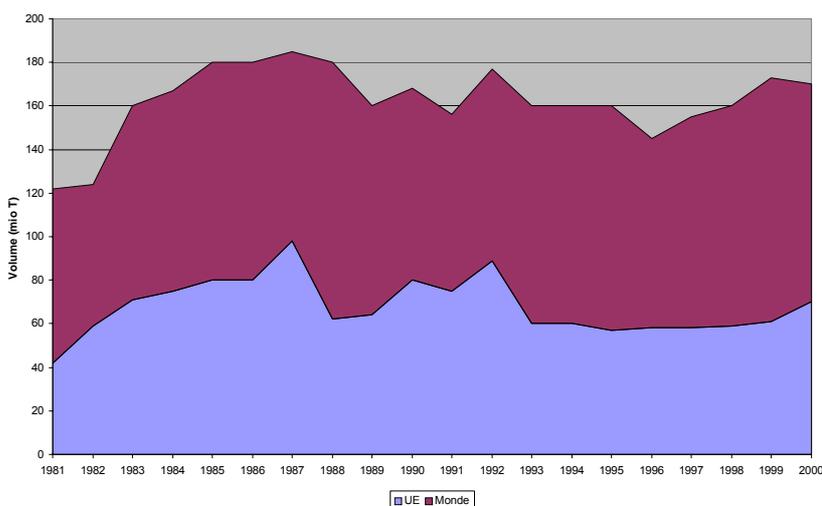


Source : élaboration AND-I d'après BMVEL et CE

7.2.3.6. Caséine

Sur un marché mondial peu fluctuant depuis 1983 (160 à 170 000 tonnes), la part de l'Union Européenne, après avoir légèrement baissé entre 1986 et 1993 (passant de 44 à 38%), se maintient depuis lors entre 35 et 40%.

Le commerce mondial de caséines



Source : élaboration AND-I d'après BMVEL et CE

7.2.4. Evolution comparée des exportations aidées et non aidées

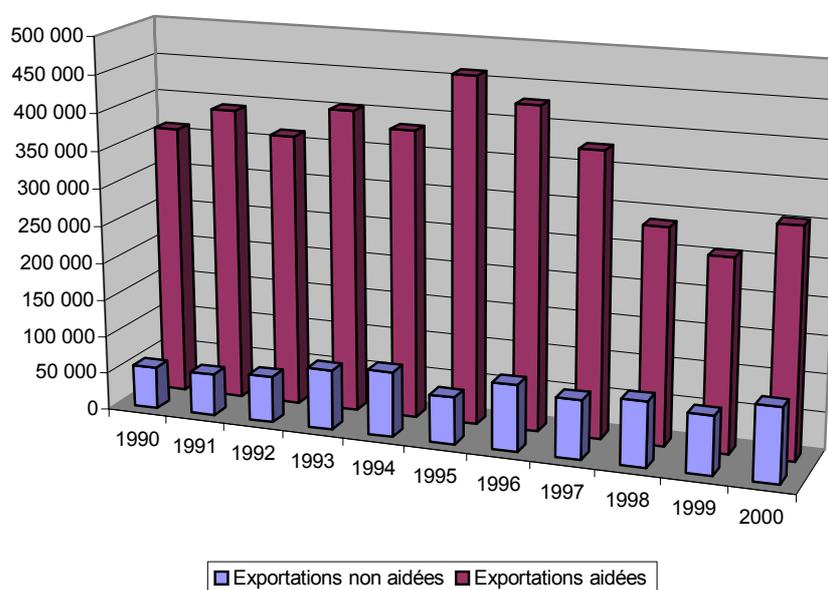
Si on regarde en parallèle, en prenant l'exemple des fromages (catégorie où coexistent des produits aidés et des produits non aidés), l'évolution des exportations aidées et non aidées, on voit que la part

des exportations non aidées augmente fortement, passant, entre 1990 et 2000 de 13% à 25% des exportations totales, dans un contexte global de perte de parts de marché (voir tableau du § 5.3.1. à la question 1.3). C'est surtout à partir de 1996 que cette part augmente nettement (il faut y voir principalement l'effet des Accords GATT, sur lesquels nous reviendrons dans le paragraphe suivant).

Cela souligne la capacité des industriels à proposer des produits conformes aux attentes du marché (on y reviendra dans la question 1.7). Cela montre aussi que la Commission a pu supprimer, sans gros dommage (sachant que, contraintes GATT/OMC obligent, les exportations aidées devaient baisser fortement) certaines restitutions, notamment en différenciant par couples produit/pays.

Avec cette approche plus fine de sa politique de restitutions (comprenant aussi toute une série de réductions des montants de restitutions), l'Union Européenne a perdu 23,1% de son marché total à l'exportation en fromages entre 1995 et 2000, mais a diminué ses dépenses en restitutions de 61,3%.

Evolution comparée des exportations aidées et non aidées de fromages
(en milliers de tonnes)



Sur cet exemple des fromages on voit donc que les exportations non aidées ont évolué plus favorablement que les exportations aidées, mais dans un contexte de perte de marché et sous l'effet principal de contraintes imposées par l'extérieur.

7.2.5. L'impact des Accords GATT

7.2.5.1. Impact global

La période 1995 (entrée en vigueur des contraintes GATT)-1999 (fin de la période de revue de notre évaluation) est un peu courte pour analyser l'impact des Accords GATT/OMC sur les exportations communautaires, pour au moins trois raisons :

- 1995 a été une période exceptionnellement faste pour le commerce extérieur avec des cours mondiaux élevés (de plus l'application des accords GATT a débuté au 2^{ème} semestre de l'année civile 1995 et il y a eu une anticipation au premier semestre avec des exportations très fortes).
- 1999 est une période marquée par une forte récession.
- Les années 1995-1999 ont été celles de la crise dans le Sud-Est Asiatique, qui a eu pour conséquence de déprimer les cours de la poudre de lait de 1995 jusqu'au 1^{er} semestre 1999.

Les accords GATT distinguent quatre groupes de produits laitiers : beurre et butter-oil, lait écrémé en poudre, fromages, autres produits laitiers (poudre grasse, produits frais, lait concentré).

La restriction en volume, qui est la plus limitante (car le montant unitaire de restitution dans la période de référence était très élevé), n'a pas constitué une contrainte effective pour le beurre et pour le lait écrémé en poudre : de 1995 à 1999, les exportations de l'Union Européenne en beurre et en lait écrémé en poudre sont loin d'atteindre les plafonds fixés par le GATT. La poudre maigre arrive au plafond en 2000-2001 car cette dernière campagne ne bénéficie d'aucun report, contrairement aux précédentes (en 1999-2000, 70% du tonnage reposait sur des reports). Pour le beurre, la période de référence (1986-1990) avait été une période de fortes exportations aidées (moyenne annuelle : 505 000 tonnes) et les exportations avaient déjà largement baissé (163 000 tonnes en 1994) avant l'entrée en vigueur du GATT; le plafond en volume n'est donc pas pénalisant.

Pour les fromages, en revanche, il y a contrainte en volume car les exportations de l'Union Européenne avaient augmenté en volume entre la période de référence et 1995. Le plafond GATT a été limitant dès la première année. Mais à partir de la 3^{ème} année il a été moins limitant que la crise russe et la crise des marchés émergents.

Pour les autres produits laitiers, la réalisation a été proche du plafond dès la 1^{ère} année et limitante dès la mi-1997. Les exportations de l'Union Européenne sont proches du plafond OMC sur toute la période. Pour gérer ces contraintes, la Commission a dû supprimer les restitutions sur le lait liquide et les produits frais afin de privilégier le lait entier en poudre en raison de sa forte teneur en matière première.

La contrainte GATT a pu être partiellement contournée dans le cas des fromages fondus, grâce au système de RPA (régime de perfectionnement actif), qui permet d'importer sans droit de douane des produits primaires destinés à la réexportation après transformation. Environ 50 000 tonnes de fromages fondus sont exportées vers les pays tiers par ce biais, qui permet de faire tourner les usines mais d'écouler peu de lait des producteurs européens.

Globalement, l'impact des Accords GATT sur la position de l'Union Européenne dans le commerce mondial a donc été limité.

7.2.5.2. Impact sur la stratégie des entreprises exportatrices

C'est à partir de 1995 que les entreprises européennes ont pris pleinement conscience qu'une stratégie basée sur les restitutions était une stratégie dangereuse et ont eu la volonté de s'orienter vers d'autres métiers que la production de "commodities".

A partir de 1984 et jusqu'en 1995 le moteur des fusions/acquisitions était l'accès à la matière première. Depuis 1995, et cela est particulièrement vrai pour les opérations de fusion des coopératives (qui sont peu nombreuses -au contraire des privés- à avoir des marques fortes en produits de grande consommation), l'objectif est de parvenir à une amélioration de l'assise financière qui permette de recentrer l'activité, en sortant, au moins partiellement, des métiers de commodités, et non plus l'accès à la collecte. Ainsi la fusion de FRIESLAND et COBERCO s'est traduite par une moindre collecte (abandon des petits éleveurs non membres des coopératives) et une restriction quantitative de l'activité (la capacité de production de fromages des deux candidats à la fusion était de l'ordre de 400 000 tonnes, la capacité de la nouvelle entreprise est d'environ 350 000 tonnes).

Le principal défi, pour ces entreprises coopératives, surtout productrices de produits vrac sans marque, est de fabriquer moins de produits industriels, de vendre moins sur les pays tiers et de convertir leurs litrages de lait vers des produits de grande consommation pour le marché intérieur.

Les Accords du GATT ont eu pour effet indirect de réorienter partiellement la capacité industrielle de l'Union Européenne vers des produits davantage destinés au marché intérieur et donc de diminuer le potentiel exportable de l'Union Européenne.

7.3. Jugement

7.3.1. Limites des prévisions

Les prévisions de l'OCDE et du FAPRI sur la place à venir de l'Union Européenne dans le commerce mondial semblent reposer sur le postulat d'une forte capacité d'extension de la production en Océanie et, à un degré moindre, en Argentine. Si on regarde de près l'histoire de

l'élevage et du commerce dans ces pays, on peut se poser des questions sur leur aptitude à prendre la place que l'Union Européenne libère.

L'Océanie paraît en effet se trouver dans une période moins propice au développement de la production laitière qu'il y a quelques années.

La Nouvelle-Zélande a dû dévaluer et restructurer brutalement depuis 1994, elle demande à ses éleveurs de financer de plus en plus les outils de transformation et un livreur qui livre plus doit payer pour la transformation, ce qui peut conduire à un lissage des augmentations. De plus l'augmentation des dernières années était largement alimentée par la conversion des éleveurs ovins, manne qui n'est pas éternelle et dépendra de l'extension dans l'île du Sud avec des nouveaux coûts. D'ailleurs la principale entreprise néo-zélandaise, FONTERRA (ex-GLOBAL DAIRY COMPANY), qui dispose du réseau commercial le plus important dans le monde avec celui de NESTLE, considère qu'elle n'a pas assez de lait pour alimenter ce réseau et cherche à nouer des accords (ainsi qu'elle l'a déjà fait avec DAIRY FARMERS OF AMERICA, NESTLE et récemment ARLA).

L'Australie a elle aussi des perspectives de croissance limitées. Exportatrice de céréales elle peut certes faire de la complémentation dans l'alimentation de vaches, mais elle court ainsi le risque d'augmenter le prix du lait. Elle est sensible au climat et dépendante de l'irrigation.

L'Argentine, souvent citée comme le principal outsider pour l'avenir, semble avoir le plus grand mal à sortir de sa dépendance, d'une part, vis-à-vis du Mercosur et des difficultés récurrentes du Brésil, d'autre part, vis-à-vis du dollar US et de ses difficultés financières.

7.3.2. L'impact de l'OCM

On a cherché à se garder de tout jugement hâtif sur l'impact de l'OCM, qui a pu coïncider avec d'autres effets :

- le fort appel du marché intérieur (notamment pour les fromages),
- la forte baisse de la demande de certains marchés (Russie, Asie) pour des raisons de crise économique,
- la délocalisation de certaines usines européennes.

7.3.3. Jugement

L'OCM Lait n'a pas permis de maintenir les parts de marché de l'Union Européenne dans le commerce mondial des produits laitiers, ni en valeur relative, ni en valeur absolue.

Mais elle a permis aux opérateurs européens de conserver des positions stratégiques clés sur l'échiquier mondial.

7.4. Limites

Les limites éventuelles sont liées à la lecture du rôle des instruments de l'OCM, et plus généralement, de la PAC, qu'on peut faire :

- lecture dynamique : on considère que ce qui compte c'est de maintenir (au moins) la part de marché (relative) et donc de progresser avec le marché mondial ; auquel cas l'échec est patent.
- lecture statique : ce qui compte, c'est de maintenir sa position absolue et d'écouler chaque année un volume régulier, issu d'une production régulière ; auquel cas le succès est partiel.

8. QUESTION 1.6. : POUR LES DIFFERENTS PRODUITS LAITIERS, L'OCM LAIT ET LE REGLEMENT QUOTAS ONT-ILS PERMIS DE MAINTENIR LES FLUCTUATIONS DE PRIX DANS DES MARGES ACCEPTABLES ?

8.1. Préalables

8.1.1. Compréhension de la question

Cette question vise les fluctuations de prix sous l'angle de leur impact éventuel sur le revenu du producteur, mais aussi comme facteur, cause et effet de l'équilibre économique durable du système productif, agricole, industriel et commercial.

Il s'agit donc de voir si les fluctuations des prix du lait à la production et des produits laitiers sur le marché intérieur ont été suffisamment maîtrisées pour :

- Ne pas mettre en péril la viabilité de l'activité du producteur que des fluctuations trop fortes de prix pourraient gêner dans l'exercice de sa gestion.
- Ne pas condamner certaines activités de transformation, qui pourraient ne pas s'accommoder de variations trop erratiques de prix de la matière première et/ou des débouchés.
- Ne pas compromettre les achats des consommateurs, qui pourraient se réduire pour certains produits laitiers.
- Ne pas diminuer l'efficacité et l'efficience des mesures d'écoulement interne et externe.

L'analyse par produit laitier s'impose, dans la mesure où :

- La part de la matière première dans le coût final varie fortement d'un produit à l'autre.
- La structure de marché et la formation des prix varient fortement d'un produit à l'autre.
- Tous les produits n'ont pas été aidés, ni aidés de la même façon.

Enfin, il faudra faire la part des effets éventuels des fluctuations monétaires, qui peuvent être différents suivant les pays.

8.1.2. Mots et concepts clés

"pour les différents produits laitiers"

Au-delà des produits individuels, il est utile d'étudier les effets par catégorie de produits et selon le niveau d'élaboration. En particulier, il convient de distinguer, pour autant que les bases de données sur les prix le permettent, les différentes espèces de laits ou équivalents – lait à la production, les produits aidés et ceux qui ne le sont pas, les produits industriels et les produits de grande consommation, les produits exportés ou non sur pays tiers.

Le contenu de l'expression "différents produits laitiers" varie ainsi selon l'échelon de la filière auquel on se place. Au niveau des industries de transformation, les différents produits laitiers sont les différentes matières produites et/ou utilisées par l'industrie (lait cru, caséine, crème, beurre, poudre de lait écrémé, sérums, poudres). Au niveau du consommateur, les différents produits laitiers sont l'ensemble des produits de grande consommation offerts sur le marché final (lait frais, yaourts, fromages, laits stabilisés, beurres et analogues, crèmes, laits concentrés et en poudres).

"marges"

Il est clair que "marge" ne renvoie pas ici au terme comptable indiquant une différence entre deux éléments d'un compte de résultats, mais relève du vocabulaire statistique et désigne l'intervalle, l'amplitude, la fourchette à l'intérieur de laquelle fluctuent les prix. Il suppose donc des valeurs extrêmes (les dents extérieures de la fourchette), un écart type, etc.

"acceptable"

Les dents de la fourchette ne doivent pas être trop éloignées. L'écart doit être limité. Il ne doit pas porter atteinte à l'équité et à la stabilité des rémunérations des acteurs, revenus et pouvoirs d'achat, ni mettre en péril l'équilibre du système productif, ni créer de distorsions entre régions et pays de l'U.E..

Comme "significatif" (cf. question 2.2), "acceptable" comporte une dimension de subjectivité (on pourrait dire que sont acceptables des marges de fluctuation qui ne sont pas significativement différentes de ce qu'elles sont dans d'autres secteurs). Mais ici on n'en cherchera pas une expression quantifiable. On considérera notamment que les marges de fluctuation sont acceptables si elles ne sont pas supérieures aux fourchettes observées dans d'autres secteurs agricoles et alimentaires comparables.

On appellera secteurs comparables quelques autres grandes activités agricoles (céréales, fruits et légumes, viande bovine). Pour les fruits et légumes on privilégiera ceux qui paraissent les moins sensibles aux conditions climatiques et à la spéculation (par exemple la pomme).

"fluctuations"

Des fluctuations de prix sont des variations successives en sens contraire. Elles peuvent être saisonnières, conjoncturelles, Elles suggèrent à la fois des analyses intra-campagne et des analyses sur longue période.

Elles ne sont pas une variable d'action. Elles sont la conséquence subie d'un événement, d'une politique, d'une décision, d'une action. Leur fréquence est une caractéristique importante des écarts et un critère d'acceptabilité.

8.1.3. Critères de jugement

Les variations du prix du lait en cours de campagne (entre le prix le plus élevé et le prix le plus bas) n'ont pas été d'une ampleur supérieure aux variations enregistrées pour les autres principaux produits agricoles.

Les variations annuelles du prix du lait (entre le prix le plus élevé et le prix le plus bas) n'ont pas été d'une ampleur supérieure aux variations enregistrées pour les autres principaux produits agricoles.

Le coût d'acquisition du lait cru, du beurre, de la poudre de lait écrémé, de la caséine, n'a pas augmenté plus vite que le prix de vente sortie usine des produits les incorporant.

Dans chaque pays, le prix à la consommation des principaux produits laitiers n'a pas augmenté plus vite que le prix moyen à la consommation des produits alimentaires.

8.1.4. Approche méthodologique

L'approche méthodologique sera réalisée principalement à partir des statistiques communautaires sur les prix.

8.1.5. Indicateurs

Les indicateurs suivants sont analysés :

- Comparaison des prix mensuels du lait et des prix mensuels d'autres productions agricoles;
- Comparaison des prix moyens annuels du lait et des prix moyens annuels d'autres productions agricoles;
- Evolution comparée des prix du lait cru, des produits soutenus et des principaux produits de consommation issus de la production laitière;

- Evolution comparée des prix des produits laitiers et des prix moyens des produits de consommation alimentaire.

8.1.6. Limites

Comparaison n'est pas raison. Les prix sont des résultantes dont la formation diffère largement d'une production et d'une filière à l'autre et plus ou moins d'une saison à l'autre. Les rôles des prix institutionnels, de certaines mesures (stockage) et du contingentement y sont intimement combinés.

8.2. Comparaison des prix du lait et d'autres productions agricoles

8.2.1. Prix mensuels

Contexte statistique

Sources

Nous avons utilisé les données sur les prix, contenues dans la base NewCronos (Thème 5 : Agriculture et Pêche, Domaine PRAG : Prix Agricoles et indices de prix) de l'Union Européenne.

Cette base ne contient pas de prix moyens européens. Il s'agit de prix, annuels ou mensuels, par pays, avec des périodes de couverture différentes selon les pays.

Pour les analyses détaillées, nous avons retenu quatre pays : la France, l'Allemagne, l'Italie et le Royaume-Uni, pour lesquels les données permettent de couvrir une longue période : 1977-1999.

Comparaisons

Pour les comparaisons avec d'autres productions agricoles, nous avons sélectionné, parmi les produits pour lesquels existent des séries statistiques suffisamment longues, une culture céréalière (blé tendre), une production fruitière (pommes) et deux productions animales (vaches O3 et taurillons R3).

Ces produits ont été choisis en raison de leur représentativité :

- le blé tendre est la principale céréale (37% de la production céréalière communautaire), il ne connaît qu'une récolte annuelle mais ses caractéristiques (protéines, etc.) varient d'une région et d'une année à l'autre,
- la pomme est la principale production fruitière et celle dont la culture est la plus répandue. Les productions (variétés, régions, périodes, qualités) et les consommations sont très variables, voire aléatoires,
- la viande de vache O3 est la classe commerciale de viande bovine la plus répandue (voir en annexe), bien que l'abattage soit une activité permanente, les volumes et le classement des carcasses varient selon les saisons et selon les années (conjuncture et politique lait et viande),
- la viande de taurillon R3 est la classe commerciale suivante en volume et n'est pas, ou moins que la précédente, un sous-produit des exploitations laitières. Les calendriers de production et qualités sont mieux maîtrisés.

Les données sur le porc étaient moins utilisables, car non disponibles en classe I pour certains pays (notamment l'Italie) et en classe II pour d'autres (notamment la France). C'est une production hors-sol assez bien caractérisée mais dont les prix connaissent des effets cycliques très contrastés.

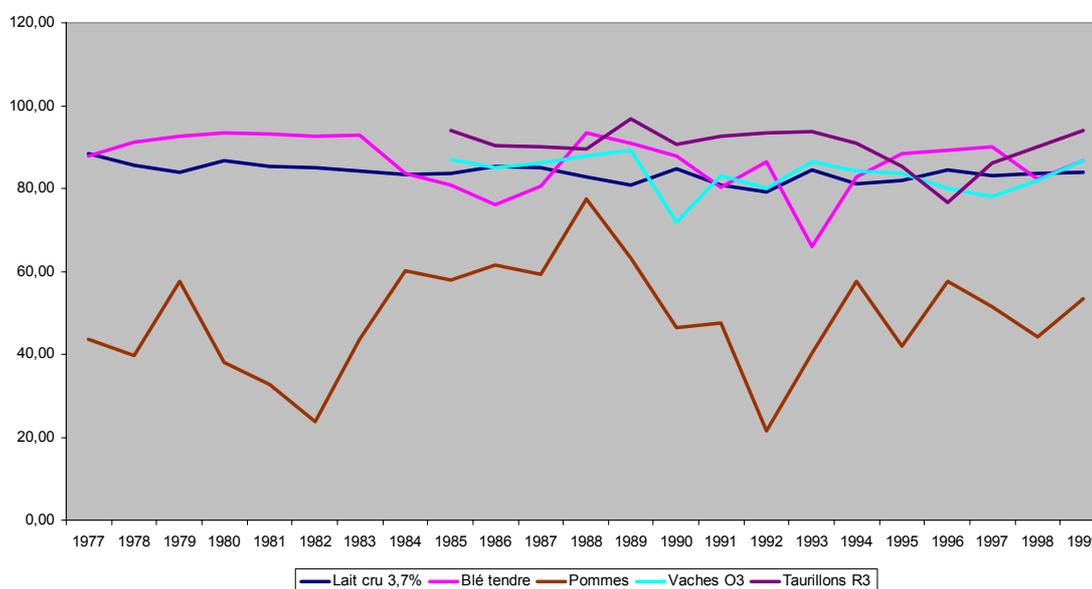
Les quatre graphiques qui suivent représentent les variations mensuelles, à l'intérieur d'une année, du prix du lait cru (standardisé à 3,7% de matière grasse, de ce fait les variations saisonnières reflètent d'abord celles de la composition en matière utile, de la qualité sanitaire et technologique, ainsi que celles des volumes liés au cycle de lactation des vaches) et des prix de quatre autres

productions agricoles, choisies dans des secteurs aussi variés que les céréales, les fruits et légumes et la viande, à savoir : blé tendre, pommes (toutes variétés), viande de vache O3 et viande taurillon R3. Les prix utilisés sont en Ecus ou Euros et non en monnaies nationales, ce qui n'a aucune importance puisqu'il s'agit ici de comparer des évolutions entre elles.

Les courbes indiquent, pour chaque année, le rapport en pourcentage entre le plus bas et le plus haut des cours mensuels de l'année considérée. Ce rapport est un indicateur de fluctuation : plus il est proche de 100 (ou encore plus la courbe est proche du haut du graphique), moins la fluctuation a été importante.

Dans le cas de la France, c'est la courbe du lait qui est la plus plate, ce qui signifie qu'on retrouve chaque année les mêmes amplitudes de variations saisonnières, comprises entre 10 et 20%. Les courbes du blé et de la viande de vache sont elles aussi globalement situées dans la même partie haute du graphique mais elles connaissent des fluctuations qui peuvent être plus brutales (jusqu'à 34% pour le blé tendre et jusqu'à 28% pour la viande de vache O3). Le prix de la viande de taurillon R3 a connu de faibles fluctuations jusqu'à l'incident ESB de 1996.

Comparaison des variations mensuelles des prix du lait et de quelques autres productions agricoles
France

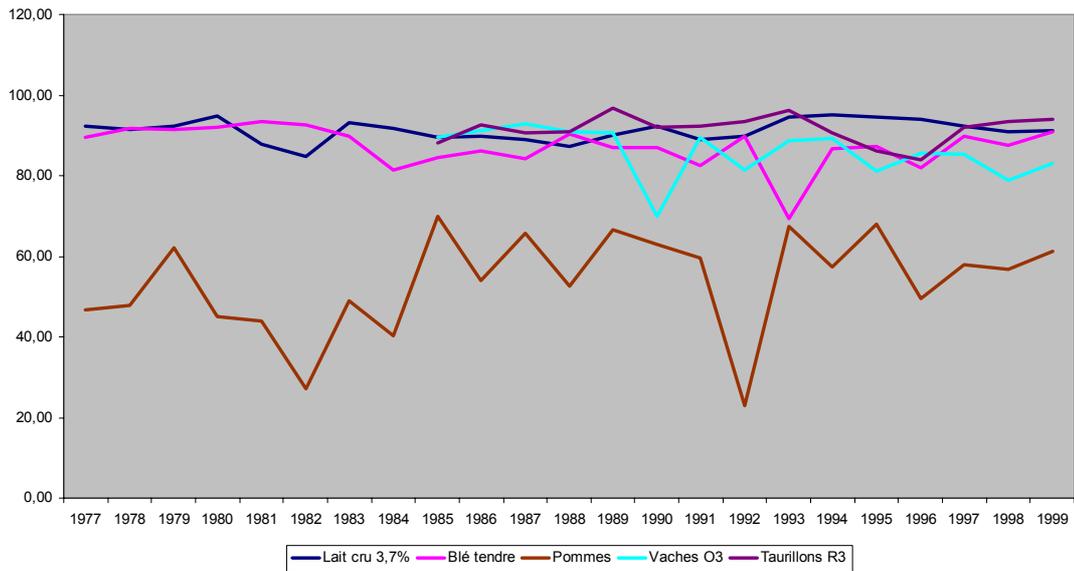


Source : élaboration AND-I d'après Eurostat

En Allemagne la courbe du prix du lait est à la fois la plus plate (les prix connaissent des variations saisonnières régulières) et la plus haut située sur le graphique (les fluctuations sont peu importantes).

Les fluctuations sont au maximum de 15% (en 1982) pour le prix du lait et n'ont jamais dépassé 10% depuis 1992. Les autres productions analysées sont toutes confrontées à des variations plus importantes, qui peuvent aller jusqu'à 16% pour le taurillon, 30% pour la viande de vache et pour le blé tendre, 73% pour la pomme.

**Comparaison des variations mensuelles des prix du lait et de quelques autres productions agricoles
Allemagne**

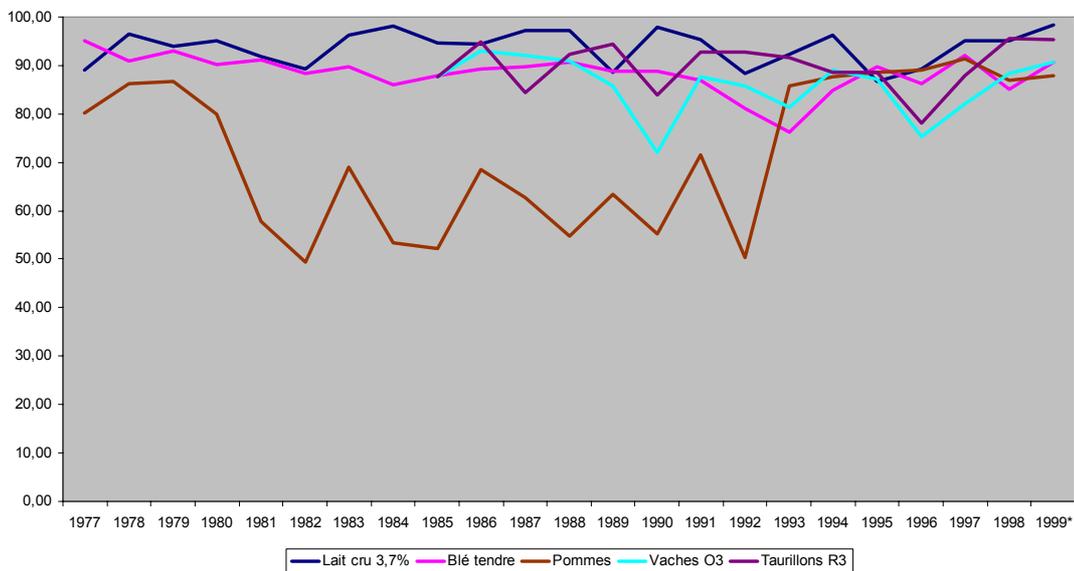


Source : élaboration AND-I d'après Eurostat

Dans le cas de l'Italie, c'est le prix du blé tendre qui connaît le moins d'à-coups, mais le lait est le produit pour lequel les écarts maximum entre le prix annuel le plus haut et le prix annuel le plus bas sont les plus faibles (13% en 1995), alors que le blé peut connaître des décrochages importants (24% en 1993).

Ici aussi le lait est donc le produit le mieux préservé des fluctuations saisonnières importantes.

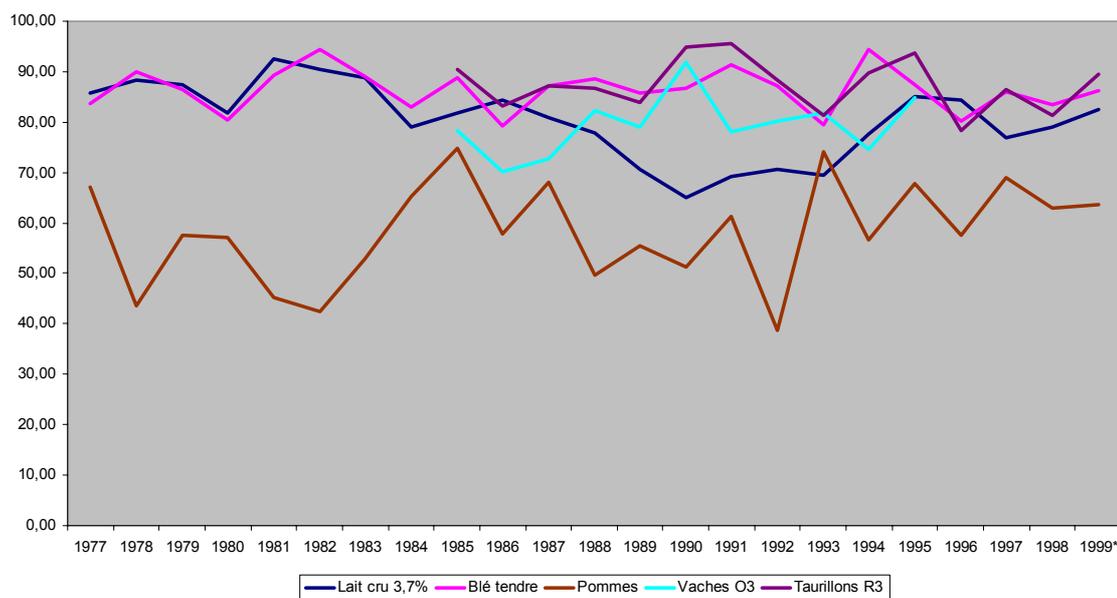
**Comparaison des variations mensuelles des prix du lait et de quelques autres productions agricoles
Italie**



Source : élaboration AND-I d'après Eurostat

Au Royaume-Uni les produits agricoles ont connu, d'une façon générale, des fluctuations saisonnières importantes. Jusqu'en 1987 les fluctuations saisonnières du prix du lait connaissent la même amplitude que celles du prix du blé, mais de 1988 à 1994 elles sont plus fortes. A partir de 1995 elles sont à nouveau comparables.

**Comparaison des variations mensuelles des prix du lait et de quelques autres productions agricoles
Royaume-Uni**



Source : élaboration AND-I d'après Eurostat

Globalement, les variations des prix du lait en cours de campagne n'ont pas été d'une ampleur supérieure aux variations enregistrées pour les autres principaux produits agricoles.

N.B. : Il faut bien entendu rappeler que les autres productions agricoles ici comparées ne subissent pas un encadrement quantitatif du type de celui des quotas et que pour certaines (céréales, viandes) des versements aux producteurs amortissent les effets des fluctuations de prix sur les revenus.

8.2.2. Prix moyens annuels

Contexte statistique

Source

Nous avons utilisé les données sur les prix, contenues dans la base NewCronos (Thème 5 : Agriculture et Pêche, Domaine PRAG : Prix Agricoles et indices de prix) de l'Union Européenne.

Cette base ne contient pas de prix moyens européens. Pour les prix annuels du lait standardisé à 3,7% de matière grasse, la période de couverture varie fortement, selon les pays ; elle n'est complète (1970 à 2000) que pour 8 pays (Belgique, Danemark, RFA, France, Italie, Luxembourg, Pays-Bas, Royaume-Uni).

Pour les analyses détaillées, nous avons retenu quatre pays : la France, l'Allemagne, l'Italie et le Royaume-Uni.

Comparaisons

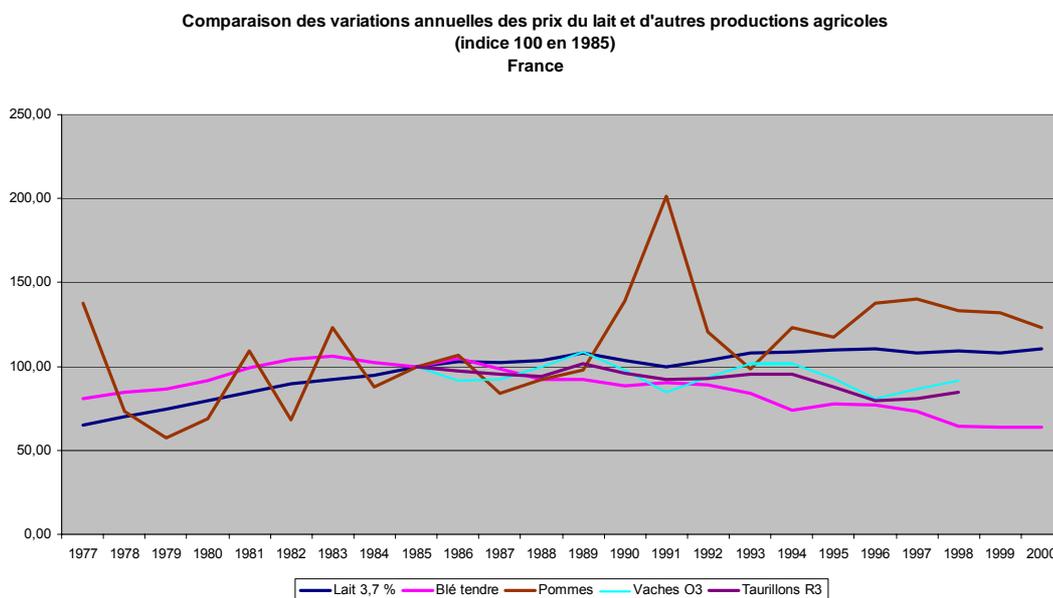
Pour les comparaisons avec d'autres productions agricoles, nous avons sélectionné, comme dans le chapitre précédent, une culture céréalière (blé tendre), deux productions animales (vache O3 et taurillon R3) et une production fruitière (pommes).

8.2.2.1. France

En France, l'évolution des prix du lait est la plus régulière, elle est sans à-coups. Le prix du lait augmente régulièrement, à un taux assez élevé jusqu'en 1986 (+5,2% par an en moyenne), plus lentement ensuite (+ 0,5% en moyenne).

La courbe du prix du blé fait aussi ressortir une évolution sans fluctuations importantes, d'abord orientée à la hausse (jusqu'en 1986), puis à la baisse.

L'évolution des autres produits (pomme, viande bovine) est beaucoup plus irrégulière.



Source : élaboration AND-I d'après Eurostat

Si on observe les écarts de prix maximum d'une année sur l'autre (voir tableau en annexe), l'écart maximum est de 7,1% pour le lait, alors qu'il est de 9,6% pour le taurillon, 12,3% pour le blé tendre, de 13,2% pour la viande de vache et de 79,5% pour la pomme.

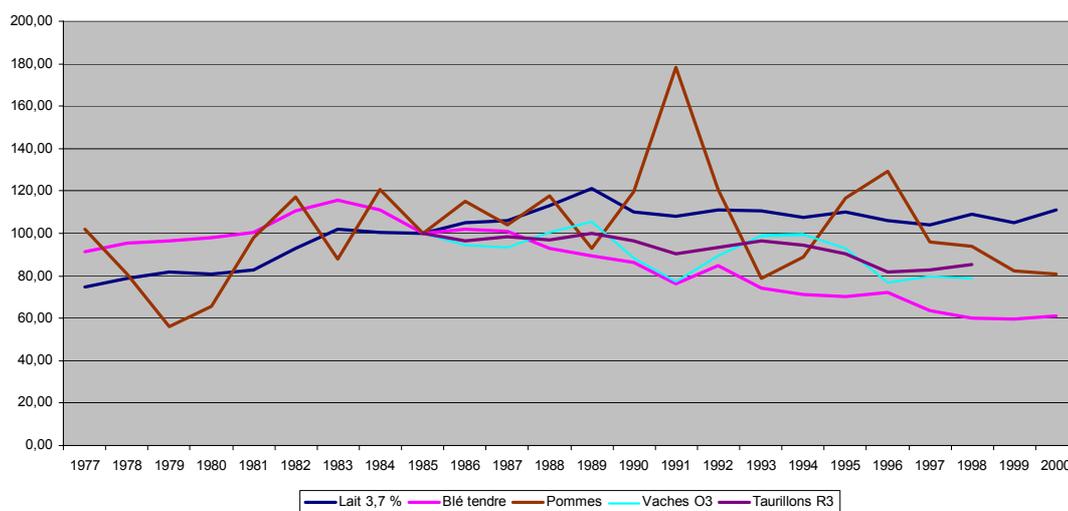
On notera aussi que les 5 variations annuelles les plus fortes pour le prix du lait (entre 5,9% et 7,1%, de 1978 à 1982) ont toutes lieu avant l'instauration du régime des quotas.

8.2.2.2. Allemagne

En Allemagne aussi, l'évolution des prix du lait est assez régulière, avec peu d'à-coups, au même titre que les prix du blé tendre et du taurillon.

Le lait, avec un écart de prix annuel maximum de 12,6%, connaît les mêmes écarts que le blé tendre (12,2%). Seule la viande de taurillon enregistre des écarts de prix inférieurs (9,4%) et encore cet écart maximum se produit-il en 1996, année de la vache folle.

**Comparaison des variations annuelles des prix du lait et d'autres productions agricoles
(indice 100 en 1985)
France**



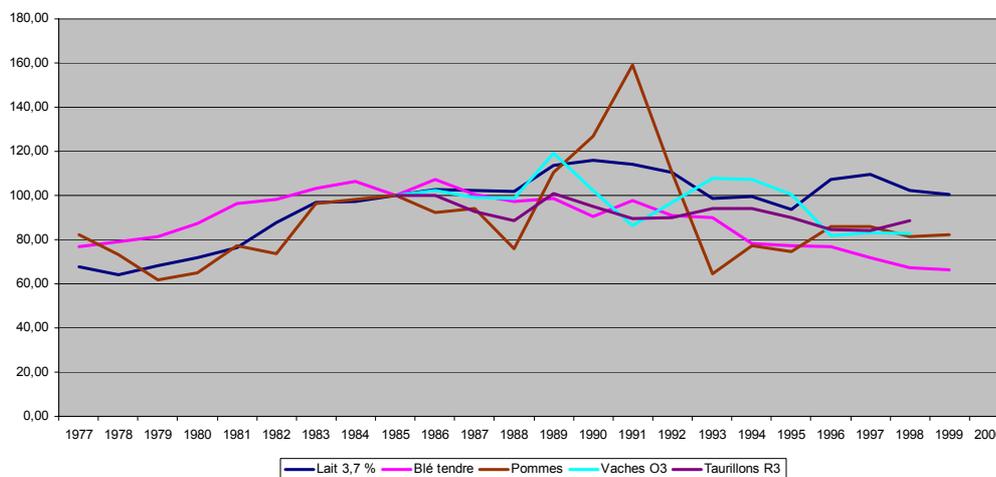
Source : élaboration AND-I d'après Eurostat

8.2.2.3. Italie

En Italie les évolutions de prix annuels suivent le même schéma global, mais sont beaucoup moins régulières.

Ce sont le lait et, surtout, le blé tendre qui connaissent les fluctuations les moins fortes.

**Comparaison des variations annuelles des prix du lait et d'autres productions agricoles
(indice 100 en 1985)
Italie**



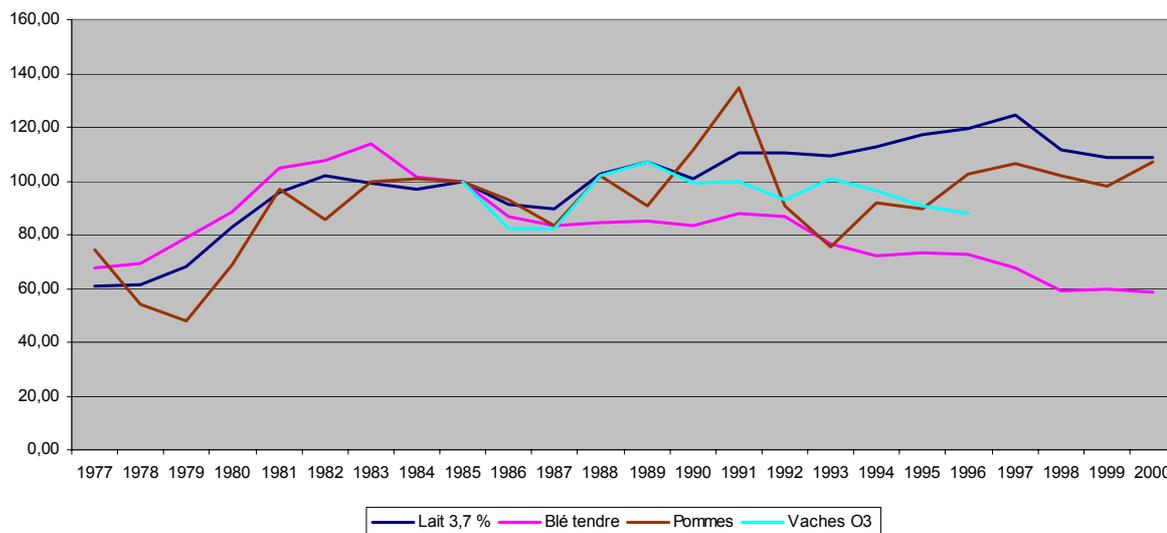
Source : élaboration AND-I d'après Eurostat

Les plus gros écarts de prix annuels sont assez proches pour le blé tendre (13,2%), le lait (15,2%) et la viande de taurillon (13,8%, mais les données pour la viande bovine couvrent une période plus courte), les autres productions étant confrontées à des fluctuations plus fortes : 45,8% pour la pomme et 20,8% pour la viande de vache.

8.2.2.4. Royaume-Uni

Au Royaume-Uni, il n'y a pas non plus de différences fondamentales, les fluctuations plus prononcées s'expliquant pour partie par l'évolution des taux de change.

**Comparaison des variations annuelles des prix du lait et d'autres productions agricoles
(indice 100 en 1985)
Royaume-Uni**



Source : élaboration AND-I d'après Eurostat

Comme pour l'Italie, les plus gros écarts de prix annuels sont assez proches pour le blé tendre (18,7%), le lait (21,2%) et la viande de taurillon (17,6%), les autres productions connaissant des fluctuations annuelles plus marquées : jusqu'à 44,5% pour la pomme et 23,8% pour la viande de vache (rappelons que les données sur la viande bovine couvrent une période plus courte).

Le lait fait partie des produits agricoles enregistrant les fluctuations annuelles les moins fortes.

Récapitulatif : écarts de prix annuels maximum du lait et d'autres productions agricoles sur la période 1977-1999*
(voir tableaux nationaux détaillés en annexe)

	Lait cru 3,7%	Blé tendre	Pommes	Vaches O3	Taurillons R3
France	7,1%	12,3%	79,5%	13,2%	9,6%
Allemagne	12,6%	12,2%	49,2%	17,5%	9,4%
Italie	15,2%	13,2%	45,8%	20,8%	13,8%
Royaume-Uni	21,2%	18,7%	44,5%	23,8%	17,6%

Source : AND-I d'après Eurostat

* sauf viande bovine (1985-1998 pour France et Italie, 1985-1996 pour le Royaume-Uni)

8.3. Comparaison des prix du lait cru et des principaux produits laitiers

Contexte statistique

Source

Pour la période 1990-2000 nous avons utilisé les données de la base AMIS (données nationales), qui ne dispose pas de chiffres pour les années antérieures à 1990.

Pour les années antérieures à 1990, nous avons utilisé les données ZMP, complétées pour les Pays-Bas par des données du PZ (Productschap Zuivel).

Il s'agit de prix sortie usine ou franco grossiste.

Choix des pays et produits

Nous avons sélectionné les pays les plus représentatifs de la production de produits transformés pour lesquels des données étaient disponibles, et pour lesquels on pouvait disposer du plus grand nombre possible de produits identiques (en l'occurrence beurre, SMP et WMP). Nous avons donc retenu l'Allemagne, la France et les Pays-Bas.

8.3.1. Allemagne

En Allemagne l'observation du graphique qui suit fait apparaître que les prix du lait cru et ceux des principaux produits laitiers évoluent à peu près en parallèle, au moins depuis 1993.

La courbe de prix du lait entier en poudre ne s'éloigne pas beaucoup de la courbe de prix du lait cru.

Celle du beurre, après un décrochage en début de période d'analyse, évolue en parallèle.

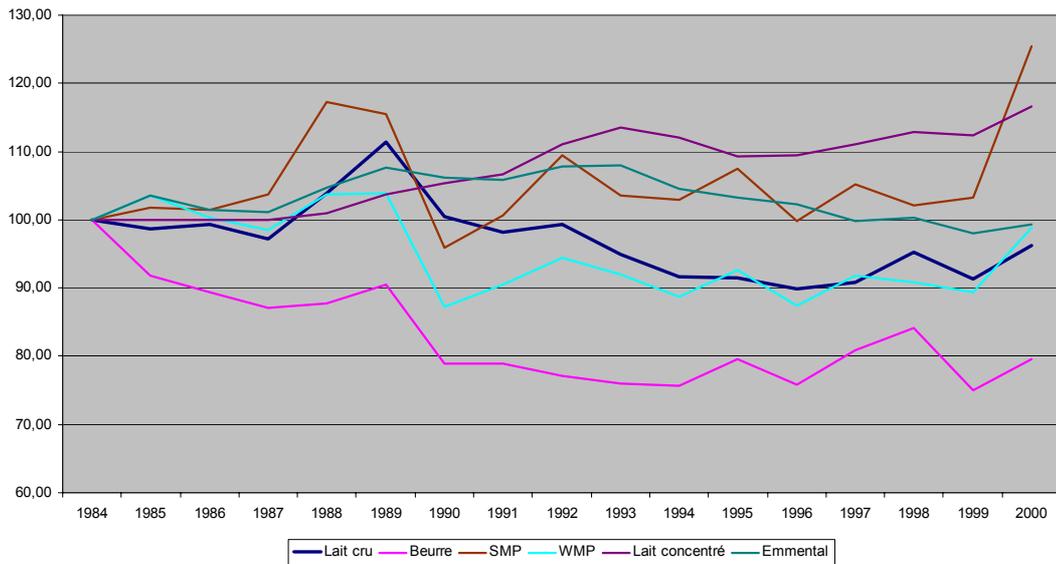
Le lait écrémé en poudre connaît une évolution marquée de davantage d'à-coups mais qui suit, à partir de 1992, la courbe du lait cru.

La poudre de lait entier s'éloigne peu, sauf un petit décrochage en 1990, de la courbe du lait.

Le lait concentré, après avoir augmenté beaucoup plus que le lait au début des années 90, suit la courbe du lait depuis 1993-1994.

L'emmental suit aussi à peu près la courbe du lait depuis 1993.

Comparaison des prix du lait et des principaux produits laitiers (indice 100 en 1984)
 Allemagne



Source : élaboration AND-I d'après Eurostat et ZMP

8.3.2. France

En France les mêmes phénomènes s'observent.

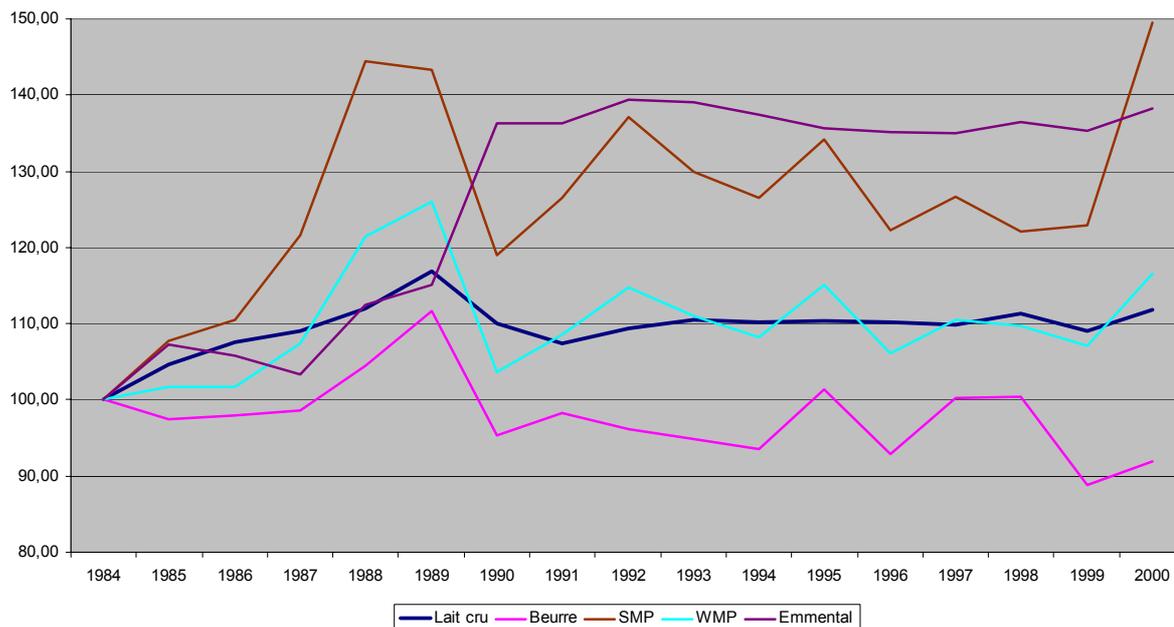
La courbe de la poudre de lait entier s'éloigne peu de la courbe du lait, malgré quelques à-coups.

La poudre de lait écrémé connaît une évolution parallèle à celle de la poudre grasse, quoique de façon un peu chaotique.

Comme en Allemagne, la courbe du beurre, après un décrochage en début de période d'analyse, évolue en parallèle.

Pour l'emmental, après la rupture de l'année 1990, la courbe des prix est elle aussi à peu près parallèle à celle du lait cru. La rupture de 1990 n'est pas confirmée par les statistiques françaises et relève probablement d'une erreur statistique ou d'une modification de l'enregistrement des données.

**Comparaison des prix du lait cru et des produits laitiers (indice 100 en 1984)
France**



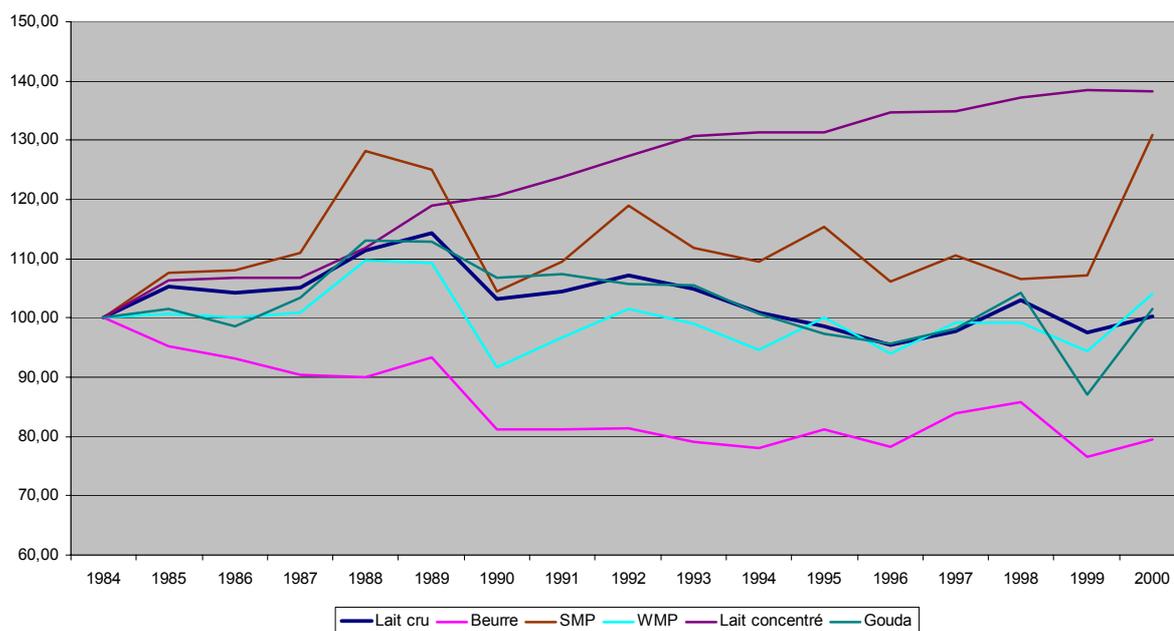
Source : élaboration AND-I d'après Eurostat et ZMP

8.3.3. Pays-Bas

Aux Pays-Bas, comme en France et en Allemagne, on note à partir de 1990 une évolution à peu près parallèle entre le lait cru et les produits laitiers (exception faite d'une accélération des hausses en 2000 pour les poudres et le gouda).

Le lait concentré est le seul produit qui se démarque des autres courbes, avec une augmentation régulière de son prix sur la période

**Comparaison des prix du lait et des principaux produits laitiers (indice 100 en 1984)
Pays-Bas**



Source : élaboration AND-I d'après Eurostat, ZMP et PZ

Le coût d'acquisition du lait cru (prix du lait) n'a pas, dans les trois pays analysés, augmenté plus vite que le prix de vente sortie usine des produits transformés.

Le beurre est le seul produit qui augmente moins vite, sur l'ensemble de la période d'analyse, que le lait cru, mais à partir de 1990 il évolue en parallèle.

8.4. Jugement

Le lait fait partie, avec le blé tendre, des produits agricoles enregistrant les fluctuations annuelles les moins fortes.

Les variations des prix du lait en cours de campagne n'ont pas été, globalement, d'une ampleur supérieure aux variations enregistrées pour les autres principaux produits agricoles.

Le prix du lait n'a pas varié très différemment du prix de vente sortie usine des produits transformés et n'a donc pas apporté de perturbation majeure ni de bénéfice indu au fonctionnement de l'industrie de transformation.

L'OCM lait (intervention, écoulement, restitutions) et le Règlement quotas (maîtrise quantitative) ont donc permis de maintenir les fluctuations de prix dans des marges acceptables.

8.5. Limites

La statistique montre des fluctuations de prix limitées dans le cadre du dispositif laitier, hors facteurs exogènes (cours monétaire). Cependant, cette situation est assez partagée dans le monde et renvoie d'abord aux cycles longs des cheptels et réguliers des productions et aux fortes liaisons techniques et contractuelles entre production et transformation.

9. QUESTION (1.7) : DANS QUELLE MESURE L'OCM "LAIT ET PRODUITS LAITIERS" A-T-ELLE PERMIS LE DEVELOPPEMENT DE PRODUITS LAITIERS PAR L'INDUSTRIE DE TRANSFORMATION QUI REPONDENT AUX ATTENTES DES UTILISATEURS ET DES CONSOMMATEURS A L'INTERIEUR ET A L'EXTERIEUR DE L'UNION ?

9.1. Préalables

9.1.1. Compréhension de la question

Cette question complète le thème de l'équilibre des marchés. Elle cherche à préciser l'impact de l'OCM sur le secteur de la transformation et, notamment, sur l'adéquation de celui-ci avec l'évolution du marché final, solvable.

Elle a été un peu abordée avec la question 1.5., qui analysait les mesures d'effet sur les marchés extérieurs et suggérait les mesures d'impact sur l'adaptation des industriels. Elle trouvera aussi un écho dans la question 3.2 sur l'évolution des entreprises de transformation.

Il s'agit d'apprécier la façon dont l'OCM a pu favoriser l'adaptation dynamique de l'industrie à l'évolution des habitudes de consommation et des activités intermédiaires, notamment d'industries alimentaires et de restauration.

"développement de produits laitiers"

La question s'intéresse au rôle incitatif que l'OCM a pu avoir sur le processus de développement de produits laitiers et fait donc référence à l'orientation de la recherche, à l'innovation (de produits, de process), au marketing, à la capacité d'anticipation, mais aussi à l'évolution des structures productives liée à l'organisation du marché.

"attentes"

Le texte dit "attentes" et non "besoins". Cela signifie que les produits ne doivent pas seulement répondre à des normes de consommation, mais aussi être aptes à susciter une impulsion d'achat (et/ou à surmonter les freins à l'achat). Le recours au terme "attentes" suppose donc que les produits dont il est question se trouvent à la confluence des demandes connues du consommateur et de ses motivations plus larges. Vis-à-vis des autres utilisateurs, il s'agira de service, qualité, traçabilité, capacité d'adaptation aux cahiers des charges.

"utilisateurs et consommateurs"

La question distingue deux types de clients de l'industrie de transformation : les consommateurs (individuels, approvisionnés par le marché de détail) et les utilisateurs, qui peuvent être à la fois les consommateurs collectifs (collectivités, restauration) et les industriels (transformateurs utilisant des produits laitiers intermédiaires) et commerciaux (adaptation à la logistique, aux magasins).

"à l'intérieur et à l'extérieur de l'Union"

La question suppose un impact différencié suivant qu'on se trouve à l'intérieur ou à l'extérieur de l'Union Européenne, dans la mesure où l'effet prix ne s'y exerce pas de la même manière en rapport à des contextes agricoles, industriels et alimentaires variés.

9.1.2. Critères de jugement

- a) Les industriels de l'Union Européenne ont développé les gammes des produits aidés qui ont généré de nouveaux marchés ou de nouvelles satisfactions à l'intérieur ou à l'extérieur de l'Union.

- b) Les industriels de l'Union Européenne ont développé des nouveaux produits non aidés en s'appuyant sur les produits aidés et sur les marchés des produits aidés, à l'intérieur et à l'extérieur de l'Union Européenne.
- c) Les industriels laitiers ont bénéficié de la régulation de marché et de la stabilité des prix apportées par l'OCM dans leur processus d'innovation.
- d) Le développement des produits laitiers a maintenu ou amélioré l'image du lait et des produits auprès des utilisateurs et consommateurs.

9.1.3. Approche méthodologique

On procédera ici essentiellement à un recensement illustratif et à une analyse typologique des politiques des industriels se traduisant par des évolutions de gammes et de valeurs ajoutées. On cherchera à appréhender la capacité d'adaptation et d'innovation des opérateurs, liée aux instruments de l'OCM.

On s'interrogera sur les effets possibles de l'instauration des quotas.

Eventuellement, on comparera les politiques de gamme des industriels de l'Union Européenne et de leurs principaux concurrents (Nouvelle-Zélande, USA).

9.1.4. Limites

Les processus d'innovation sont connus pour leur complexité et diversité. Y faire la part d'une OCM de l'amont agricole ne peut être qu'un exercice illustratif.

9.2. Analyse : Les effets de l'OCM

9.2.1. Le contexte

De nombreux observateurs pensent que l'OCM n'a eu aucun effet significatif sur le développement de produits laitiers répondant d'une façon particulière aux attentes du marché industriel ou final.

Les innovations réalisées par le secteur auraient seulement répondu à des logiques de marché, à des facteurs liés au marketing et à la concurrence. Ainsi le développement de produits laitiers frais, nouveaux (notamment par MÜLLER) au Royaume-Uni est-il dû avant tout à la déréglementation du marché intérieur et à des tendances de fond de la consommation, prises en compte par les entreprises, indépendamment de tout lien avec l'OCM Lait.

Le secteur laitier et fromager de l'Union Européenne est certes le plus diversifié du monde, avec un très grand nombre de références, mais cet état de fait était préexistant à l'OCM.

Certains opérateurs et experts considèrent (voir question 3.2) que l'OCM a plutôt été un frein à l'innovation dans la mesure où elle a mis un filet de protection sur le beurre et le lait écrémé en poudre, en dispensant de créativité des entreprises installées dans leurs fonctions d'écoulement aidé. Et ils voient dans les quotas la source de retournement des comportements.

Toutefois, l'OCM a au moins poussé à la création d'entreprises spécialisées dans la production des produits intermédiaires aidés (ex. : caséinerie).

D'une façon générale, le soutien aux produits (beurre, lait écrémé en poudre) et au prix est aussi une aide à l'industrie, qui a moins de concurrence sur l'accès à ses matières premières et peut consacrer des moyens plus grands à l'innovation/diversification, par exemple, en développant des capacités d'adaptation technique (fractionnement de la matière grasse butyrique) ou sa politique commerciale (produits, marques, internationalisation).

La forte croissance de la collecte, liée à l'OCM dans les années 1970, a poussé à considérer le lait comme un "minéral" et a suscité de nombreuses recherches publiques et privées sur les méthodes de "cracking" (membranes, etc.) qui ont renforcé la maîtrise de la matière laitière dans les développements ultérieurs.

9.2.2. Illustrations et typologie à partir des produits aidés

- Dans le secteur de l'aliment veau, on a appris à ré-engraisser le LEP puis à y substituer largement des poudres de sérums, à y combiner d'autres protéines végétales ou animales. On a développé un savoir en nutrition et un savoir-faire en formulation. C'est une spécialité européenne.
- Les poudres de lait bénéficiant des restitutions ont appliqué ou extrapolé des innovations nées sur le marché intérieur : taux variés de MG, variations des propriétés technologiques, formules de combinaisons diététiques - conditionnements, etc. L'Europe a été longtemps considérée en pointe, aujourd'hui égalée par la Nouvelle Zélande.
- La caséinerie a diversifié ses technologies de base et sa gamme de caséinates pour de nombreux emplois alimentaires et industriels, comme ingrédients et additifs, sur tous les marchés dont les USA. Là aussi, une technicité et une qualité de premier ordre sont rejointes par la Nouvelle-Zélande.
- Entre caséine et LEP, les restitutions permettent d'aider de nouveaux concentrats de protéines laitières, développés par des techniques membranaires, par exemple.
- La maîtrise du lait a permis d'améliorer les laits infantiles et de fournir des spécialités pour la nutrition des malades et opérés.
- Entre restitutions et ventes aidées à la transformation alimentaire, les beurriers ont pu développer toute une gamme de produits à taux variés de MG et d'eau, éventuellement fractionnés et mélangés, non seulement pour les produits intermédiaires, mais pour de nouveaux produits, non aidés, pour la consommation directe. Ainsi, le soutien des prix et plus tard les quotas ont contribué à pousser les laitiers à créer des nouveaux produits tartinables avec des mélanges, par exemple, de matières grasses végétales ou autres ingrédients (aspect plus diététique et meilleure marge).
- Ainsi encore, la disponibilité de MGB et la faible marge de la beurrerie ont poussé laitiers et fromagers à développer les gammes de crème fraîche et de conservation et des pâtes fraîches à tartiner, riches en MG ("double crème") et plus ou moins aromatisées.
- L'invention de la Feta à la danoise visait l'exportation.

9.2.3. Les stratégies d'entreprise dérivées

- Des exportateurs de beurres, poudres, fromages, caséines aidés ont pu développer des exportations de fromages à pâte molle non aidés, adaptés à la logistique particulière et aux nouveaux consommateurs, quitte à s'implanter industriellement, ultérieurement (Lactalis aux USA, par exemple).
- Des contraintes de normes à l'exportation ont pu pousser à des progrès de qualité sur le marché intérieur.

9.2.4. Une dynamique industrielle liée à l'OCM

- L'OCM avant Quotas a non seulement fait naître de grosses productions de beurre et poudres, mais aussi la majorité des grandes entreprises qui n'étaient pas déjà nées des fromages, des produits frais ou des glaces. (Voir question 3.2).
- La concentration technique, la productivité, la compétition ont parfois créé les bases de la spécialisation ou des capacités d'innovation ultérieures.
- En particulier le développement de la production dans de nouvelles régions a favorisé celui de la fromagerie à grande échelle et à coûts réduits, par exemple en pâtes pressées cuites (Bretagne) donnant une base de gamme plus basse mais plus large aux productions de montagne traditionnelles.
- Réciproquement, le prix soutenu du lait de vache a réduit le différentiel de coût d'accès au marché pour les laits de chèvre et de brebis et a facilité leur débouché. De même pour certaines appellations d'origine et productions typiques au lait de vache de régions difficiles et coûteuses.

9.3. Jugement

- L'OCM a favorisé la spécialisation et le développement des gammes dans les produits aidés, y compris au bénéfice de secteurs non aidés.
- L'OCM a suscité le développement de grosses entreprises orientées vers les écoulements d'excédents et qui ont pu se diversifier ultérieurement.
- L'industrie laitière européenne est devenue aussi une industrie de spécialités techniques et de produits intermédiaires qui ont élargi son assise chez les utilisateurs et consommateurs.
- La capacité d'innovation a été un facteur discret mais significatif de l'efficacité des soutiens de produits.
- Cette vertu a été imitée par la Nouvelle-Zélande, qui a visé à élargir sa gamme à l'europpéenne.

9.4. Limites

La "genèse de l'innovation" est généralement reconnue comme une question difficile qui ne peut avoir de réponses que complexes et multidimensionnelles. L'analyse du rôle de l'OCM dans le cas de l'industrie laitière européenne ne peut être que modeste.

THEME 2 : REVENU DES PRODUCTEURS

10. QUESTION (2.1) : "L'OCM LAIT ET LE REGLEMENT QUOTAS ONT-ILS CONTRIBUE A OBTENIR UN REVENU EQUITABLE ET STABLE POUR LES PRODUCTEURS DE LAIT ?"

10.1. Préalables

10.1.1. Compréhension de la question

Le terme "contribué" laisse entendre que, en plus des règles sociales générales et du fonctionnement des marchés et filières, et parmi tous les programmes et mesures communautaires et autres, ayant touché les producteurs laitiers, l'OCM Lait et le Règlement Quotas ont pu jouer un rôle distinct et significatif dans l'obtention d'un revenu équitable et stable, qu'il s'agit d'attester.

Nous distinguerons donc deux niveaux de questionnement :

- Quels critères et effets d'équité et de stabilité sur le revenu ?
- Par quelles voies (volumes, prix, coûts, qualité, conditions de production) ?
- Dans les cas positifs, quelles sont les contributions de l'OCM Lait et du Règlement Quotas et leur ampleur dans l'obtention d'un revenu équitable et stable ? (par la production laitière, parmi d'autres, et pour les producteurs laitiers, parmi les autres).

Pour la démarche d'évaluation, on retiendra que :

- Le mot "obtenir" sous-entend qu'avant (ou en-dehors de) l'OCM Lait et le Règlement Quotas le revenu était (ou serait) moins équitable et stable pour les producteurs de lait et qu'on y est parvenu en partie grâce à l'OCM Lait et au Règlement Quotas. Il interroge aussi sur les effets d'une situation permettant aux producteurs de lait de rechercher, négocier - et obtenir - une amélioration relative de leurs conditions de revenu, notamment face à leurs partenaires économiques.
- Il y a ici deux façons d'entendre le mot "équitable", selon qu'on se place verticalement à l'intérieur de la filière lait ou horizontalement dans l'univers économique agricole et global. A l'intérieur de la filière lait, on pourra s'interroger sur le partage de la valeur ajoutée et la rémunération des facteurs entre les producteurs de lait, leurs fournisseurs et les transformateurs. Globalement, il s'agira de vérifier si le revenu (travail et capital) des producteurs de lait s'inscrit dans les moyennes agricoles et sociales, s'il est suffisant pour assurer au producteur des conditions de vie décentes et si les écarts n'ont pas tendu à s'accroître entre producteurs laitiers.
- Un revenu "stable" est un revenu qui ne subit pas d'à-coups trop perturbateurs d'une campagne à l'autre et dans la durée. Ce peut être aussi un revenu qui évolue de la même façon que la moyenne des revenus comparables. C'est donc un revenu prévisible.
- La stabilité est un des facteurs favorables à l'équité et réciproquement.
- Il s'agit de tous les producteurs de tous laits concernés directement (quotas - vache) ou indirectement (OCM, restitutions). Cependant, les questions très particulières des producteurs de laits de brebis et de chèvre ne seront pas abordées (Evaluation déjà réalisée).

On comprend ici que la question posée concerne le revenu proprement dit des producteurs qui restent en exercice, non celui des producteurs qui ont été éliminés ou ont choisi de sortir au cours de la période. Il s'agit du revenu de la production laitière. Malgré son importance pour les intéressés, la qualité de la vie (contrainte de présence, etc.) n'est pas prise en compte.

La logique d'analyse peut être résumée comme suit :

- L'OCM Lait (et produits laitiers) a pour objectif le maintien d'un prix du lait à un niveau satisfaisant afin de soutenir le revenu des producteurs. Le Règlement Quotas peut y

contribuer par l'équilibre du marché et la structuration induite de la production ; mais ses différents dispositifs d'application nationaux et locaux ont engendré des effets secondaires (location ou achats des quotas, capitalisation, coûts de gestion...) ainsi que des limites dans le développement de l'activité des producteurs (droits à produire).

- Par ailleurs, les producteurs de lait connaissent des situations et conditions de production et de marché variées, ainsi que des alternatives différentes.

L'effet prix-volume, corrigé des effets secondaires, a pu produire des résultats divergents, dans la contribution au revenu des producteurs, notamment quant à l'équité, d'une zone de production à l'autre de l'Union. Sans négliger les différences entre types de production, modes d'exploitation et profils et degrés de diversification, ni les variantes de revenu immédiat et de revenu différé par capitalisation.

10.1.2. Critères de jugement

Pour nourrir le jugement on a retenu les principaux critères de résultat et d'impact suivants :

- Les revenus moyens et leurs composantes n'ont pas connu de fluctuations significatives par rapport à la tendance.
- Les revenus moyens des producteurs de lait ont évolué dans le même sens et les mêmes proportions que ceux des autres producteurs agricoles et atteint un niveau décent, comparable.
- Le revenu moyen des producteurs de lait a évolué de manière homogène et convergente dans toutes les zones de l'Union, avec réduction des écarts.
- L'OCM et le Règlement Quotas ont chacun et ensemble agi favorablement sur les facteurs (structures, volumes, prix, coûts), le niveau et la stabilité des revenus laitiers.

10.1.3. Méthodologie

Sous les différents aspects de la valeur du produit (et des coproduits) et des ressources humaines et foncières engagées, la production laitière arrive au premier rang dans l'Union avec 20% et plus du total agricole, ce qui permet d'utiliser de manière satisfaisante les données de comparaison globale entre lait et ensemble de l'agriculture, quitte à éclairer des situations limites de spécialisation et de contraste selon les Etats membres.

En outre, la production laitière se distingue très clairement des autres productions et de l'ensemble agricole, en particulier par :

- son caractère à la fois le plus périssable, quotidien et permanent.
- ses structures intensives en capital et en travail, comparées à la plupart des activités.
- la nature et l'évolution originales de son dispositif communautaire de régulation socio-économique : OCM Lait et produits laitiers (marchés extérieurs et intérieurs) et Règlement Quotas.

Ce qui, là encore, permet d'utiliser de manière satisfaisante les outils généraux de la statistique et de la comptabilité agricoles.

Pour la composante prix du lait dans le revenu, on renverra aux résultats de la question ad hoc (1.6.) du thème 1 et, pour les effets volumes de lait, liés aux structures de production, à celles du thème 3. On notera que le prix du lait est aussi significatif des relations avec l'aval industriel.

Enfin, du fait même de ces caractéristiques, la production, la filière et l'administration laitières sont riches d'organisations et d'experts dont les informations et opinions peuvent mettre en perspectives les données quantitatives, en particulier les variantes nationales.

10.1.4. Indicateurs

Pour nourrir l'analyse et satisfaire les critères de jugement on a ainsi retenu les indicateurs suivants :

- Evolutions comparées des composantes du revenu laitier : charges, recettes (subventions comprises) et marges, rapportées à la tonne de lait, pour l'ensemble des producteurs et chez les spécialisés (Orientation 41 dans la nomenclature RICA) pour la même période dans l'Union Européenne.
- Valeur Ajoutée Nette d'Exploitation (VANE) par Unité de Travail Agricole (UTA), corroborée par le Revenu Agricole (RA) par Unité de Travail Agricole Familial (UTAF).

La VANE représente la rémunération globale du capital propre ou emprunté et du travail familial ou salarié. C'est la valeur de base dont découlera le revenu lié spécifiquement à l'exercice agricole de tous (UTA), ce qui n'inclut pas les autres sources pouvant contribuer au Revenu des exploitants agricoles (RA/UTAF).

La VANE/UTA est généralement considérée comme l'indicateur le plus utile pour ce type d'analyse et de comparaison. Cependant, il porte sur l'ensemble de l'activité agricole de l'exploitation, ce qui conduit à rechercher de la précision en fonction du degré de spécialisation, ici laitière, des exploitations.

La source pour ces indicateurs est le Réseau d'Information Comptable Agricole - RICA - Europe, éventuellement complété par le RICA des Etats membres (données nationales et régionales).

- Evolutions, depuis 1990, en particulier dans les pays cibles de l'étude, des indicateurs ci-dessus pour les producteurs laitiers.
- Evolutions comparées concernant les producteurs laitiers, notamment les plus spécialisés (orientation technico-économique - OTE 41 du RICA), d'une part, et l'ensemble des producteurs agricoles, d'autre part.
- Prix du lait et profitabilité de l'industrie.
- Eléments d'incidences des quotas sur les charges et revenus directs et indirects.

10.1.5. Limites

Celles-ci tiennent en particulier aux éléments discutables sur la composition du revenu laitier et dans la connaissance de celle-ci.

L'analyse économique ne bénéficie pas toujours des outils comptables et statistiques, nécessaires, ni ceux-ci des données suffisantes, en particulier quant aux incidences fiscales.

Le revenu (des unités économiques et personnes) est un sujet difficile et socialement sensible, a fortiori dans le domaine agricole, y compris en production laitière.

Une question délicate est en particulier le partage entre le revenu apparent, comptable, monétaire de l'exploitation courante et le revenu discret, immédiat ou différé, lié au patrimoine et aux mouvements de capitalisation liés à l'exploitation.

L'élevage conduit à plusieurs produits (lait, veaux, vaches de réforme). Il use de combinaisons variées de ressources externes et internes, dont foncières, directes (pâturage) et indirectes (céréales), dont subventionnées (maïs), et n'est qu'assez rarement seul (herbe ou hors sol), en général accompagné d'autres productions végétales ou/et animales (dont bovines et plus ou moins hors sol) comptant en moyenne pour plus d'un tiers de l'activité. Le calcul du revenu laitier doit ainsi souffrir de nombreuses approximations et conventions d'usage. Pour simple illustration :

- Les charges vont du remplacement du cheptel aux consommations achetées et/ou produites sur la ferme, aux amortissements d'investissements spécifiques et partagés, de même pour les frais financiers et la main-d'œuvre (avec une présence permanente requise), etc. Certains choix d'imputation sont déterminés selon la disponibilité d'information ou par le régime fiscal, notamment pour les effets liés aux quotas.
- Le produit de l'activité laitière est plus directement déterminé, pour l'essentiel comme la somme de paiements extérieurs. Encore faut-il signaler la valorisation des coproduits (veaux vendus ou élevés...), l'imputation des subventions spécifiques ou partagées, etc.

Le prix et le volume du lait lui-même résultent d'une équation complexe et variable (pour la partie vendue) selon la composition en matière sèche utile, la rémunération (non linéaire) de celle-ci (points de MG et de protéines), la qualité microbiologique, les valeurs

et séries de références : contrats d'usine, règles d'apport, références régionales, indexation sur les valorisations finales, etc., etc.

- La marge (entre recettes et coûts ou entre produits et charges affectés) se ressent directement et avec de forts effets, plus que proportionnels, des conventions utilisées dans les calculs précédents. Les habitués du RICA connaissent les variantes sectorielles et nationales et l'effet des changements méthodologiques. Ils connaissent aussi les débats sur les facteurs latents ou différés.

Peut-on compter la charge financière d'un quota acheté, sans la contrepartie des bénéfices attendus par l'acheteur (optimisation de son exploitation, prévention du superprélèvement, choix patrimonial...)?

Réciproquement, peut-on ignorer toute contrepartie d'un droit de quota attribué apparemment gratuitement ?

Comment faire la bonne part entre un complément de prix (ristourne au livreur) et la rémunération de parts de capital d'une coopérative (à l'adhérent) ?

D'une manière générale, pour répondre aux termes de stabilité et d'équité de la question évaluative, on fera l'hypothèse que l'unicité de la source RICA et la constance dans le temps des particularités nationales permettent suffisamment de juger de l'homogénéité et de la convergence des effets de l'OCM et des Quotas sur le revenu laitier, indépendamment de la concordance exacte des éléments de niveaux des revenus.

Cependant, avant d'aborder des comparaisons en termes comptables et statistiques et afin de ne pas être naïvement surpris de certains résultats, il conviendra de rappeler la très grande hétérogénéité qui a régné et règne encore entre pays d'Europe, en matière :

- De coûts, salaires, taxes.
- De transferts sociaux de revenus.
- De références et indicateurs de revenus entre secteurs, régions, milieux de vie.

Enfin, s'agissant d'équité, on rappellera simplement que l'évaluation est limitée a priori quand elle écarte la démographie des exploitations et exploitants et les conditions de vie de ceux-ci et de leurs familles.

10.2. Analyse de la composition du revenu

10.2.1. Objectifs et limites

Au-delà d'une analyse descriptive de la situation d'équité et de stabilité des composantes et bases du revenu des producteurs de lait, effectuée ci-après dans les chapitres 10.3. et 10.4., il s'agit de définir les variables du dit revenu, éventuellement sensibles à des effets de l'OCM et des quotas. Il ne s'agit pas a priori de définitions comptables normalisées, car les données, par exemple du RICA-Europe, ne permettraient pas, en général, de mesurer les effets recherchés.

NB : Ci-après, on soulignera les mots-clés des faits et mécanismes pouvant laisser attendre des effets des instruments communautaires.

10.2.2. Les recettes de la production laitière

10.2.2.1. Les ventes de lait

a) Les volumes

Les livraisons sont maintenant limitées globalement, en principe, à un quota référencé (en équivalent Matière Grasse) ; les dépassements pouvant être pénalisés ((Super)-prélèvements) en déduction de la recette ou en charge. Ce quota peut varier en cours d'exercice.

Tendanciellement le quota moyen des producteurs augmente d'année en année, quel que soit le mode de transmission, du fait du mouvement continu et général de réduction du nombre d'exploitations.

Soulignons que les volumes se comptent par tournées de collecte, semaine, mois, et connaissent un cycle saisonnier avec un creux hivernal. La paie du lait est une rentrée permanente de liquidités.

A noter que certains collecteurs accordent des primes de volumes aux gros apporteurs.

b) *Le rendement des vaches et le taux de collecte*

Le volume produit dépend de la taille du troupeau et du rendement moyen par vache. Cette équation varie grandement entre exploitations, régions et pays de l'Union Européenne (voir question (3.1)). Elle correspond à des contraintes et choix des producteurs entre coûts et recettes fixes par vache (génétique, bâtiment, etc., mais aussi nombre de veaux) et coûts et recettes variables du lait (aliments concentrés, soin des animaux, etc.). Le disponible en foncier et en pâturage favorise l'extensif (Irlande), la rareté et le coût alimentaire poussent au rendement (Suède).

Le volume livré dépend de l'autoconsommation (élevage des veaux), éventuellement de la vente directe (non traitée ici), de l'amplitude de la saisonnalité et de l'organisation de la filière. Les taux de collecte ont tendu à converger vers un haut niveau avec la concentration et la professionnalisation de l'élevage.

c) *La composition et la qualité*

Tout lait collecté est en général caractérisé en termes de matière utile, grasse et protéique, d'hygiène et de sécurité, qui entrent comme variables de prix, en primes ou réfections par rapport à des standards. Par l'alimentation du troupeau le producteur peut légèrement modifier le taux de matière grasse pour gérer au plus près son quota. De manière plus générale, le mode d'exploitation, à l'herbe ou à l'étable, et le moment saisonnier influent sur la composition et la qualité.

On considère généralement que le progrès génétique et zootechnique est assez largement exogène par rapport à l'OCM et aux quotas (voir question 3.1 – Structures productives). Cependant, par exemple en France, les enquêtes ont indiqué que le contingentement du lait face à l'extension moyenne des surfaces foncières peut encourager l'élevage à l'herbe.

d) *Les prix*

Une simple observation permet de relever des variantes et des niveaux moyens de systèmes de prix qui peuvent se combiner :

- Par pays : exemple français du contrat interprofessionnel qui introduit un facteur de pondération selon les prix du marché des produits finis de grande consommation et industriels, français et européens.
- Par groupe économique : exemple des leaders néerlandais avec pondération d'un panel de prix de groupes des pays voisins.
- Par régions ou bassins avec des niveaux de prix reliés aux niveaux de valorisation des productions dominantes. On peut alors différencier clairement les prix plus élevés des zones fromagères typiques pour le marché intérieur (Nord Italie, Grand Est français) et ceux plus bas des grands producteurs de produits aidés au titre de l'OCM (Bretagne, Irlande).

Les variables de composition et de qualité se pondèrent différemment selon les systèmes.

Globalement, l'instauration et la répartition des quotas ont favorisé la convergence des prix, en favorisant les zones déficitaires et / ou handicapées.

10.2.2.2. Les coproduits

a) *Les veaux*

Le petit veau est un produit annuel qui peut rester à la ferme, en renouvellement des femelles, en élevage viande (jeunes bovins), en élevage de veau à viande ou vendu le plus jeune possible, en particulier pour l'élevage spécialisé, hors-sol, pour la viande de veau.

On soulignera que la diminution continue du cheptel laitier depuis les quotas réduit d'autant les vêlages. Autrement dit le ratio nombre de veaux sur volume de lait baisse. Il reste plus que suffisant pour un élevage de veaux assez stable après des reculs historiques.

Rappelons ici (question 1.2 – Ecoulements intérieurs) que c'est un débouché aidé important pour la poudre de lait écrémé.

Le prix du marché du petit veau est assez variable selon les lieux et moments, ce qui entraîne des flux d'échanges d'animaux vifs entre régions et pays, principalement vers la France, l'Italie et les Pays-Bas.

b) *Les vaches de réforme*

Quand leur rendement technique et économique baisse, les vaches laitières sont destinées à l'abattage. Elles constituent la ressource de viande bovine majoritaire en Europe. Malgré la baisse du cheptel déjà signalée.

Les prix sont variables.

c) *La valorisation*

La part des produits vifs et viande a tendu à baisser dans la recette laitière stricto-sensu. Même s'ils ont servi de base au développement d'ateliers spécialisés d'élevage et engraissement dans certaines exploitations.

Cependant, leur contribution à la marge reste significative car ils entraînent peu de charges spécifiques, supplémentaires à celles de la production de lait (alimentation des vaches avant abattage, soins du petit veau...).

10.2.2.3. *Les subventions*

Il s'agit de paiements qui relèvent soit d'autres organisations de marché que le lait, soit de mesures intéressant le développement rural ou / et l'environnement, communautaires, nationales, voire régionales, permanentes ou transitoires.

On peut les considérer comme des éléments indirects contribuant à la marge en réduction de charges échues ou en compensation de coûts ou risques structurels, ou bien encore de coûts liés à des pratiques encouragées.

Elles ne sont en général imputables à la production de lait de vache qu'au prorata de l'usage de cette dernière.

Elles sont soit réglementairement soit dans la pratique attachées à des territoires.

Pour une illustration limitée mais variée, on soulignera :

- La prime au maïs ensilage qui a contribué notablement à l'intensification de nombreuses exploitations et régions laitières, en particulier en périodes et/ou zones de croissance de production.
- Les primes à l'herbe et indemnités compensatrices de handicaps naturels, qui, couplées à l'attachement au sol et aux régions des quotas, ont eu un plein effet de pérennisation économique d'exploitations.

10.2.3. Les charges de la production laitière

10.2.3.1. *Les charges proportionnelles.*

Bien que distinctes du point de vue comptable et financier, on regroupera notamment :

- les coûts d'alimentation et de soins du cheptel laitier. On notera que pour les aliments de la ferme (non achetés) la valeur n'est pas toujours explicitée au niveau de l'atelier laitier.
- les charges d'amortissement/financement du cheptel lui-même (poste de capital fixe).
- les charges de location et annexes, ou de frais financiers et divers, liés à l'acquisition du quota (auquel cas c'est un poste de capital fixe rattaché explicitement à celui des terrains et cultures).

Les charges dépendent de la taille du cheptel donc du quota et du système d'exploitation. Leur impact unitaire au kilo de lait bénéficie de peu d'économies d'échelle.

10.2.3.2. Les charges semi-fixes ou fixes

- Les amortissements et l'entretien des postes fixes de terrain, bâtiments, outils dont les dimensions et natures sont rarement optimales par rapport au quota qui crée ainsi une rigidité et des discontinuités dans les économies d'échelle.

Réciproquement la recherche d'optimisation du quota par rapport à la structure productive est le moteur permanent du marché des quotas, voire des terres ou exploitations avec quotas.

- La main-d'œuvre peut s'analyser de même façon car elle dispose rarement d'alternatives flexibles d'emploi. En témoigne la quasi-stabilité des unités de travail par exploitation malgré la croissance continue de celles-ci.
- Cette semi-rigidité ajoute des éléments de motivation et de choix stratégiques pour l'exploitant qui en l'absence de perspectives assurées pour l'optimisation de son outil et de sa propre force de travail est plus souvent conduit à choisir une alternative radicale de cessation laitière ou d'exploitation, avec réalisation voire bénéfice éventuel lié au quota.

10.2.4. Les marges laitières

Les marges sont certes lissées entre les éléments proportionnels et semi-fixes des recettes et des charges.

Elles bénéficient des effets prix-plancher assurés par l'OCM (proportionnels aux volumes).

Elles sont a priori sous optimisées par le système des quotas quand il ne permet des ajustements que par sauts.

Mais dans la réalité, et après plus d'une décennie d'adaptation des dispositifs d'application et d'apprentissage des opérateurs, on constate :

- des processus d'optimisation des systèmes et structures d'exploitation : mobilité des quotas, regroupements, ajustement des postes fixes par l'investissement, évolution du degré de spécialisation, etc.
- des segmentations régionales des systèmes de prix, voire des orientations des valorisations, fondées sur la fixité des quotas et les facilités d'anticipation des acteurs.

10.2.5. Les revenus laitiers

On vérifiera ci-après leurs bases stables et équitables dans des contextes nationaux ou régionaux très variés. Dans une analyse schématique on soulignera :

- un continuum de situations qui vont de recettes et charges laitières basses à des charges élevées compensées par des compléments de recettes (primes de prix liées aux origines des produits) et de subventions.
- une variété d'ajustements financiers et fiscaux qui allègent des charges ou permettent l'anticipation d'un revenu différé (capitalisation sur quota ou terre avec quota).

10.3. Analyse de l'équité

Il semble convenable d'aborder directement la vérification de situations équitables avant d'en aborder la stabilité.

10.3.1. L'équité dans le champ agricole

On se limitera à comparer les indicateurs de revenus du secteur laitier et du secteur agricole en général. En effet, la variété des situations et résultats dans ces secteurs selon les pays ou régions

conduit à renoncer aux complications de comparaisons sociales plus larges, peu fiables et peu crédibles auprès des intéressés.

10.3.2. Evolutions comparées des VANE/UTA

Il s'agit des Valeurs Ajoutées Nettes d'Exploitation par Unité de Travail Agricole.

Ces VANE/UTA montrent de grands écarts entre moyennes par pays, ainsi en 1999 pour le lait (41), de 5 000 € à 10 000 € (Portugal, Grèce) et 15 000 € (Autriche, Finlande, Suède) à plus de 40 000 (Danemark) et plus de 30 000 (Belgique, Pays-Bas, Royaume-Uni).

L'Allemagne et la France sont proches de la moyenne, entre 25 et 20 000 €.

On compare ici les exploitations laitières spécialisées (Orientation Technique Lait – 41 dans la nomenclature RICA) à l'ensemble des exploitations agricoles pour toute l'Union Européenne, de 1990 à 1999 (source RICA - Europe).

10.3.2.1. Les VANE/UTA

On utilisera le ratio VANE par UTA (lait : 41) sur VANE par UTA (ensemble agricole : A).

Pour la moyenne de l'Union Européenne, la position reste favorable aux laitiers sur toute la période. Le ratio oscille lentement de 1,38 en 1990 à 1,61 en 1993, 1,22 en 1996 et 1,30 en 1999.

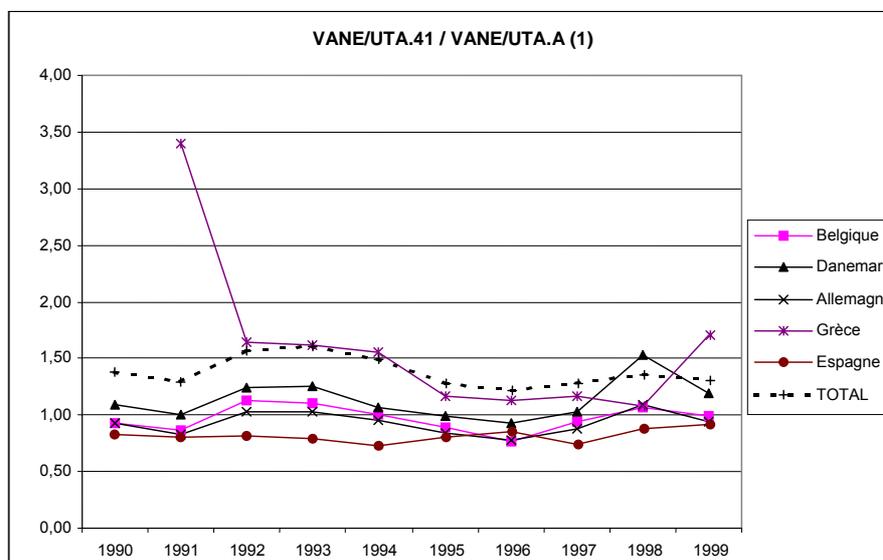
- En position constamment et fortement supérieure à cette moyenne, l'Italie se détache depuis 1992 avec un ratio qui a dépassé 2,1 en 1994 et se rapproche de la moyenne avec 1,69 en 1999 ; de même pour le Portugal. L'Irlande est proche de 1,50 depuis 1995.
- En dessous, proches de la moyenne mais avec une plus forte amplitude (moins de 1 en 1991, plus de 2 en 1999) se trouvent les Pays-Bas et, plus régulièrement, le Royaume-Uni et le Danemark, et plus récemment la Grèce et la Suède.

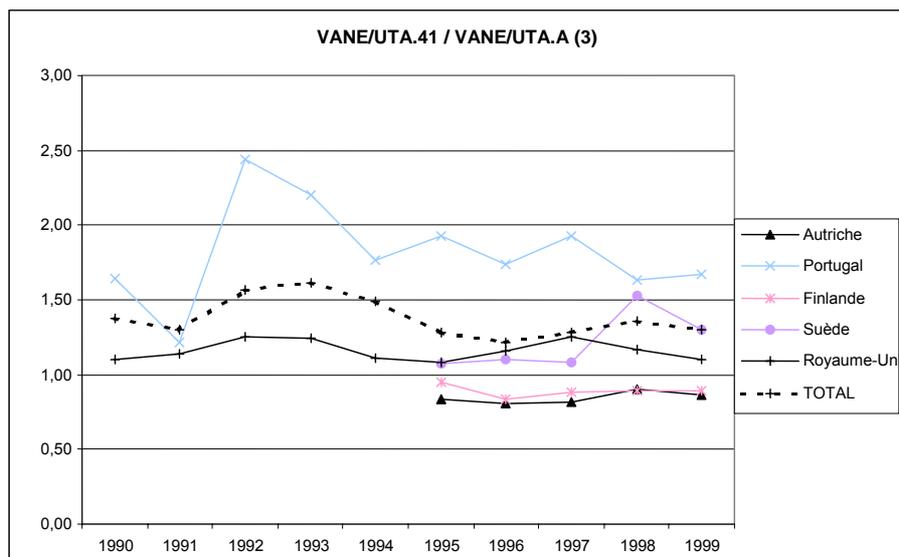
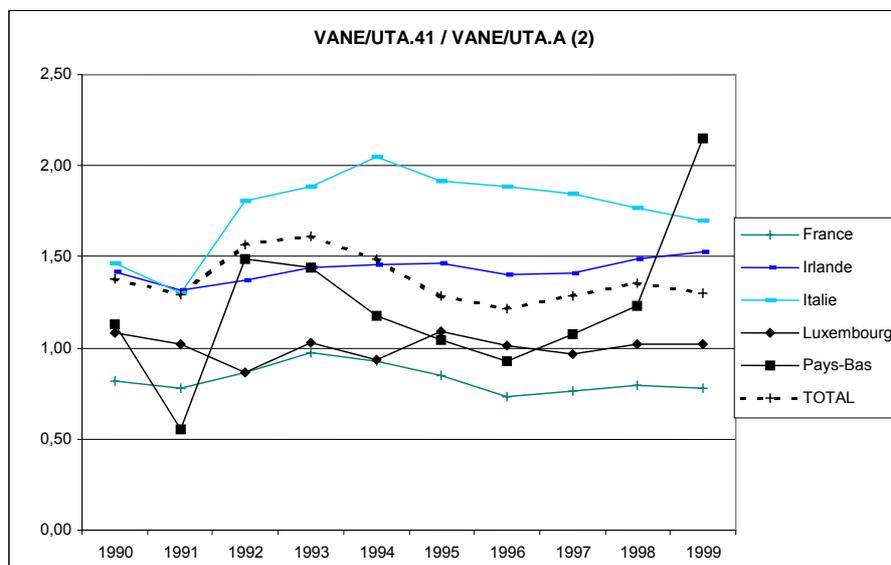
NB : On soulignera cette situation non évidente qui favorise relativement les laitiers de certains pays de petites structures laitières face à ceux qui ont les plus grandes.

C'est que le ratio est d'abord influencé par son dénominateur, la composition d'activités de l'ensemble agricole de chaque pays, particulièrement différente dans le cas présent.

- La Belgique fluctue autour de la parité de 1, de même que l'Allemagne et le Luxembourg.
- Clairement sous la parité, avec une fluctuation qui accompagne la moyenne générale, on trouve la France (de 0,82 à 0,98 en 1993 ; 0,73 en 1996 et 0,78 en 1999) ; l'Espagne qui se rapproche (0,91 en 1999), la Finlande et l'Autriche.

Le cas de la France illustre une position du ratio plus favorable, par exemple, aux grandes cultures et à la vigne.

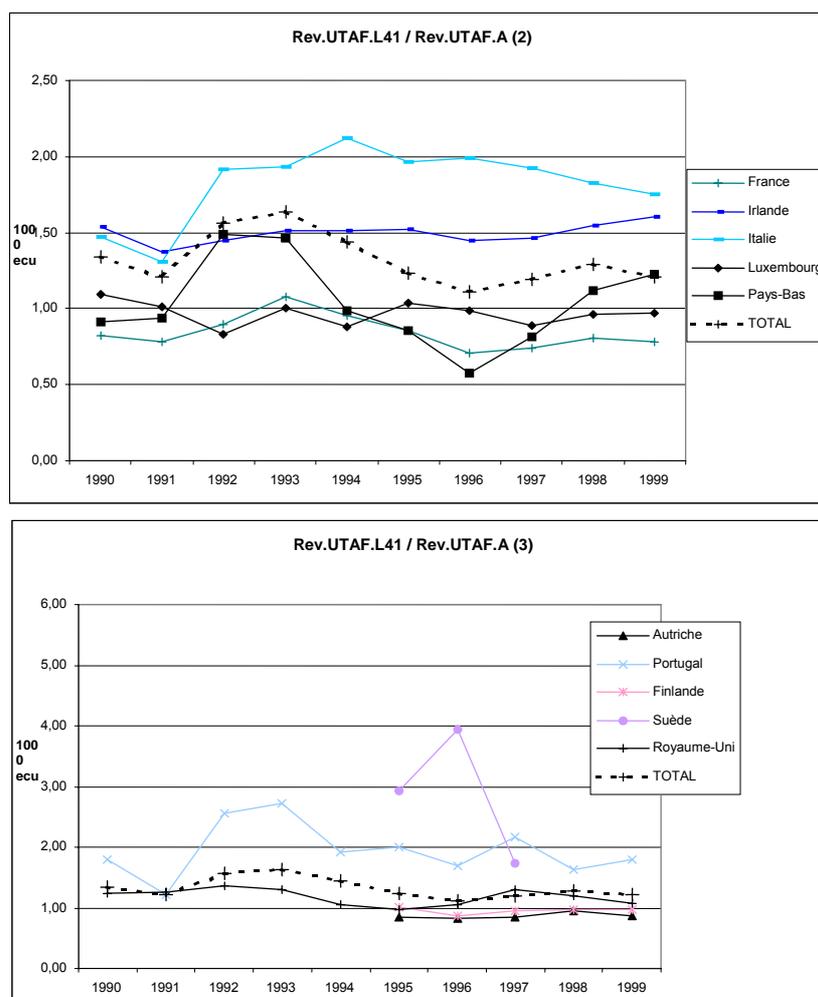




10.3.2.2. Les VANE

Dans la mesure où les structures d'emploi moyennes d'exploitations sont très stables, le ratio des VANE/UTA reflète celui des VANE, présentées ci-dessous pour affiner l'analyse.

- Le ratio VANE laitière (41) sur VANE Agricole (A) reste de l'ordre de 1,50 pour l'Union Européenne depuis 1995 (après une pointe à près de 1,80 en 1993).
- L'Irlande et le Portugal bien au-dessus. L'Italie, le Danemark et la Grèce assez proches.
- L'Autriche, l'Allemagne et la France, clairement sous la parité.
- Mais ces ratios masquent des différences de niveaux importantes et persistantes.
- La VANE laitière 41 a progressé pour le total Union Européenne de 25 000 Ecus en 1990 à plus de 35 000 € depuis 1994 (annexe 2d).
- On pourra distinguer le Danemark en progression quasi permanente, de plus de 40 000 Ecus à près de 70 000 € sur la période ; le Royaume-Uni de plus de 50 000 en 1990 à 78 000 en 1996 et encore près de 60 000 € en 1998-1999 ; les Pays-Bas qui fluctuent



10.3.4. Eléments de jugement

Globalement l'activité laitière bénéficie de bases de revenus équitables et même plus favorables que la moyenne de l'agriculture communautaire.

L'observation détaillée des indicateurs montre qu'elle reste marquée de manière différenciée par ses structures sociales et techniques, mais dans des contextes nationaux ou régionaux encore plus variés. Ainsi, elle tend à réduire les différences agricoles d'ensemble. Les ratios 41/A (lait sur agriculture) ne sont pas les plus élevés dans les pays les plus spécialisés et ils sont même sous la parité chez les deux plus gros producteurs, Allemagne et France.

L'activité laitière participe à la limitation des fluctuations agricoles globales et elle montre en ce sens des résultats particulièrement stables en moyenne depuis 5 ans.

En résumé, l'activité laitière n'est pas très homogène et équitable entre laitiers d'Europe malgré une certaine convergence. Mais elle est un facteur d'équité en même temps que de stabilité dans l'Agriculture Européenne.

10.3.5. La variété régionale : France, Auvergne et Pays de la Loire

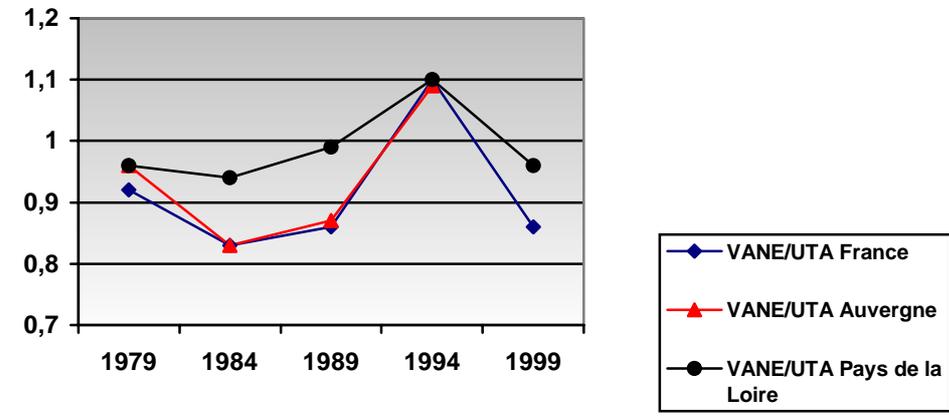
Pour affiner les observations précédentes, on a choisi le cas de la France :

- Avec le détail de deux régions agricoles contrastées.
- Sur une période plus longue (1979/1999).
- Avec le détail sur les producteurs spécialisés lait (OTE 41) et le sous-ensemble des producteurs laitiers.
- En suivant les 2 indicateurs de la VANE/UTA et du Revenu Agricole/UTAF.

Voir annexes 3.

10.3.5.1. Les VANE/UTA

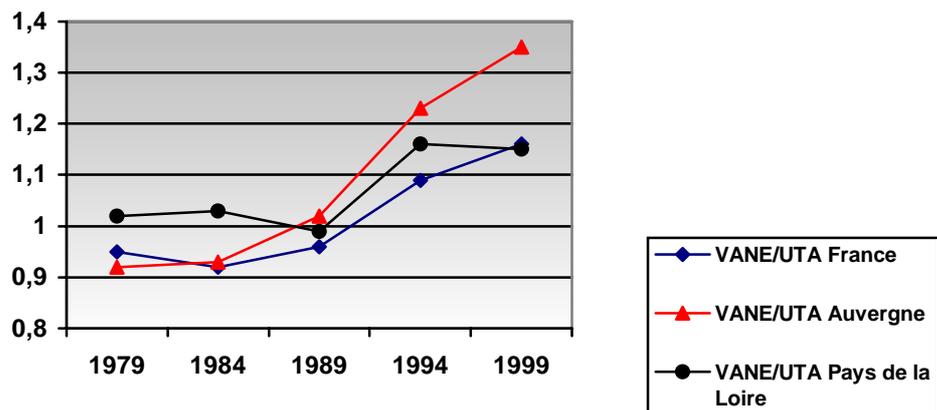
Figure 1 : Comparaison VANE/UTA lait/total agricole



Pour l'ensemble français la position du résultat laitier est vérifiée, à un niveau moyen inférieur à celui de l'ensemble agricole. La performance laitière relative est à noter pour 1993-1994.

- En Auvergne, la VA Nette moyenne de l'ensemble est inférieure (de 30 à 50%) à la moyenne nationale. L'orientation dominante laitière assure une position relative proche de la moyenne nationale (donc un niveau absolu inférieur de 30 à 50%). La pointe de 1999 est due aux difficultés des autres branches régionales.
- En Pays de la Loire, le niveau de VANE moyen est proche du national. Avec des activités très diversifiées, végétales et animales, la production laitière est proche de la parité avec l'ensemble.

Figure 2 : Comparaison spécialisés (41)/ensemble laitier



Au niveau national, les laitiers spécialisés voient leurs positions relatives plutôt accentuées, à la baisse ou à la hausse, par rapport à celles de l'ensemble laitier. Elles paraissent s'améliorer en fin de période.

En Auvergne, la tendance de long terme est une amélioration de la position relative des spécialisés dans le total laitier.

En Pays de la Loire, la spécialisation est favorable et permet de se rapprocher puis de dépasser, en fin de période, la parité avec l'ensemble agricole.

10.3.5.2. Les revenus/UTAF

Figure 3 : Comparaison Revenu/UTAF lait/total agricole

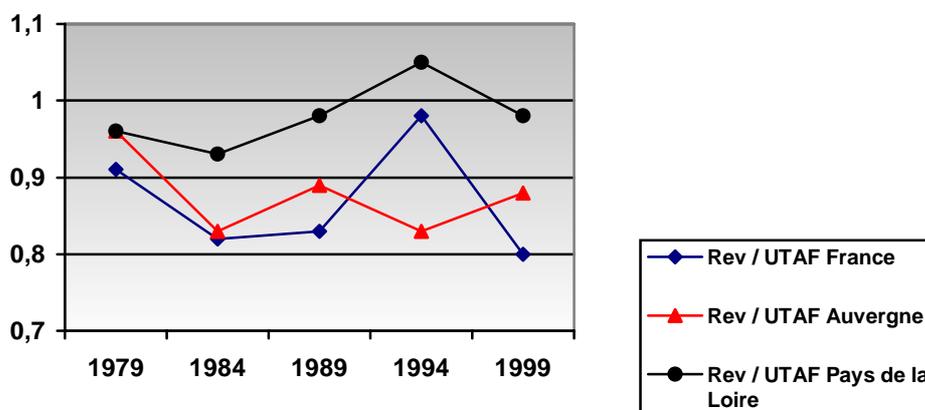
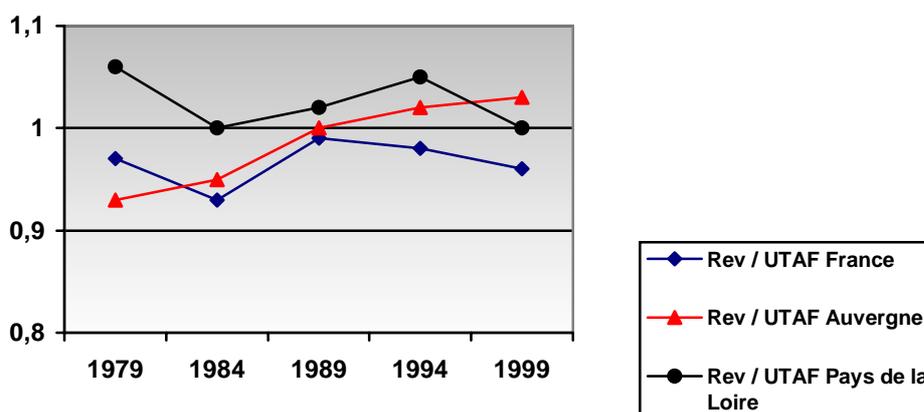


Figure 4 : Comparaison spécialisés (41)/ensemble laitier



Les données confirment globalement celles de la VANE/UTA du fait de la composition essentiellement familiale du travail laitier :

- Au niveau national : stabilité de long terme de la comparaison, à un niveau inférieur à la moyenne agricole et tendancielle moins favorable pour les UTAF que pour le total UTA. Les spécialisés suivent l'ensemble laitier mais en léger retrait.
- En Auvergne, le niveau absolu de revenu reste très inférieur à la moyenne nationale (-30%). Les évolutions sont très proches du niveau national et de celui de la VANE/UTA, du fait d'un modèle familial résistant. La position relative des spécialisés progresse et devient meilleure que pour les autres laitiers.
- En Pays de la Loire, le niveau de revenu global moyen paraît inférieur d'environ 10% du national. Le parallélisme est très élevé avec les positions indiquées en VANE/UTA pour l'ensemble des laitiers sauf pour les spécialisés qui n'ont qu'un mince avantage et ne suivent pas les autres UTA dans les années favorables finales (1994/1999).

10.3.5.3. Eléments de jugement

En conclusion complémentaire, le cas diversifié de la France tend à confirmer :

- **La stabilité générale du rapport entre revenus laitiers et agricoles.**
- La variété, par zones, du niveau relatif du revenu laitier par rapport au niveau agricole moyen.
- La variété, par zones, du niveau absolu des revenus laitiers.

- **L'incidence faible et ambivalente du taux de spécialisation** en production laitière. Ce qui devrait inviter à utiliser d'autres modes de différenciation des exploitations (voir les travaux du LERECO - INRA de Nantes, par exemple).

10.3.6. L'équité dans la filière laitière

10.3.6.1. *Des interdépendances déterminantes*

- Pas d'étable et de troupeau laitier (sauf transformation fermière) sans contrat de livraison, réseau de collecte et centre de réception/traitement du lait. La formation du prix du lait pour chaque producteur entre ainsi dans des normes et usages collectifs, durables avec une entreprise ou un groupe et/ou avec une population d'entreprises dans un cadre territorial donné, voire pour une utilisation prédéfinie, liée à la caractérisation du lait ou de l'élevage.
- La compétition entre les entreprises joue notablement sur la sécurité de leur approvisionnement en lait, par la collecte directe ou/et le négoce avec des collecteurs, a fortiori depuis l'instauration des quotas. Par cette voie le prix du lait au producteur est dépendant du niveau de valorisation moyen sur le marché final.
- Le secteur coopératif est plus important encore dans la fonction de collecte qu'en transformation il est très dominant dans certains Etats membres et globalement majoritaire dans l'Union.

C'est un facteur de transparence des prix et un lieu de négociation évident pour les producteurs à la fois fournisseurs et actionnaires.

10.3.6.2. *Des indicateurs indirects*

- Les comptes de résultats du secteur industriel laitier montrent globalement et durablement des performances faibles ou médiocres par rapport à l'ensemble des industries agro-alimentaires (IAA).

Pour simple illustration, on comparera les résultats français pour l'exercice 2000, rapportés au chiffre d'affaires hors taxe.

Ratios de résultats en % - France 2000

	Achat de matières premières	Valeur Ajoutée	Excédent brut d'exploitation	Résultat d'exploitation	Résultat Net
IAA	51,2 %	19,1 %	7,0 %	4,6 %	2,4 %
Industrie Lait dont	60,5 %	13,2 %	4,3 %	2,3 %	1,1 %
Lait et produit frais	59,0 %	13,4 %	4,3 %	2,7 %	1,0 %
Beurrerie	86,6 %	1,9 %	1,7 %	0,5 %	0,0 %
Fromages	59,5 %	15,5 %	4,9 %	2,7 %	1,6 %
Autres Produits	8,0 %	8,0 %	3,3 %	1,6 %	0,7 %
Glaces		19,9 %	5,4 %	2,0 %	1,0 %
Industrie des corps gras	46,5 %	15,6 %	5,8 %	4,8 %	4,7 %

Les données sur la beurrerie et les autres produits (poudres, sérums, caséines, concentrés) sont révélatrices de la particulière dépendance du coût des approvisionnements, principalement lait ou semi-produits. L'ensemble laisse peu de place à l'hypothèse d'une iniquité générale aux dépens de la production laitière.

- La bibliographie et les enquêtes dans les pays cibles ont permis de vérifier l'influence des valorisations finales sur les prix du lait à la production et d'expliquer ou préciser les données statistiques nationales :

Le prix élevé italien, pour la fromagerie traditionnelle et les produits frais.

Les prix français supérieurs en Lorraine, Franche-Comté et Rhône Alpes, pour la fromagerie, de 5 à 10% par rapport à ceux de la Bretagne encore orientée vers le beurre et la poudre.

Les prix légèrement différents entre les deux grands groupes coopératifs néerlandais.

Les prix plus bas en Irlande.

- Dans la réponse à la question 1.6. sur les marges de fluctuation des prix on a pu constater les similitudes d'évolution entre pays et entre les principaux produits soutenus et le lait à la production.
- La comparaison avec l'industrie des corps gras situe les termes de la concurrence pour le beurre (voir question 1.2).

10.3.7. Eléments de jugement

- On ne constate pas de facteur général d'iniquité dans la filière, qui puisse se rapporter aux effets du dispositif OCM / Quotas.
- Vu les spécialisations industrielles régionales et les différences de performances économiques entre branches spécialisées, on peut supposer que les outils de l'OCM jouent dans le sens de l'équité d'ensemble et les quotas dans celui de la stabilité.

10.4. Analyse de la stabilité

Après avoir observé les niveaux d'équité, toute relative, des indicateurs de revenus laitiers à l'intérieur des agricultures nationales, il convient de rechercher les facteurs de stabilité intrinsèque des revenus laitiers, donc des comptes d'exploitation.

10.4.1. Evolution des recettes, charges et marges des exploitations laitières

Source : coûts à la tonne de lait 1989-1999 (Comité RICA Communautaire - Mai 2001, document fourni par l'unité RICA de la DG Agriculture)

10.4.1.1. Les recettes (subventions comprises)

La moyenne communautaire oscille lentement entre 322 €/t (1989 et 1996-1997) et 303 €/t (1991 et 1999), avec une petite tendance baissière.

- Nettement au-dessus mais en retrait progressif, on trouve l'Italie (de 450 €/t en 1989 vers moins de 400 €), la Finlande en fin de période (de 480 € vers 400 €/t) et la Grèce, fluctuant autour de 340 € depuis 1992, c'est-à-dire les 3 pays qui ont les meilleurs prix à la production.

Le Danemark réduit sa différence (de plus de 360 € vers 320 €) de même que les Pays-Bas : la richesse de composition du lait a du mal à compenser les prix de base.

- Clairement en-dessous mais en progrès, l'Irlande descendue à 250 €/t en 1991, l'Espagne (255 €/t en 1993), avec des prix faibles et des laits pauvres, toutes deux remontées vers 280 €/t. Egalement en-dessous : le Portugal, le Royaume-Uni (mêmes motifs) ; la France qui touche à la moyenne en 1998-1999, et l'Allemagne de 1995 à 1998, mais ces deux pays pèsent lourd dans les moyennes.

Pour chaque pays, les variations annuelles sont le plus souvent inférieures à 5%. Sauf l'Italie et la Finlande, les écarts se sont réduits à moins de 10% de la moyenne UE. C'est le même ordre d'écart qui est rapporté entre régions de certains pays (Allemagne, France).

10.4.1.2. Les charges (hors coûts des facteurs familiaux)

La moyenne Union Européenne montre une remarquable stabilité entre 231 et 234 €/t de 1989 à 1994, se hausse légèrement vers 250 € en 1996-1997 et revient à 235 € en 1999.

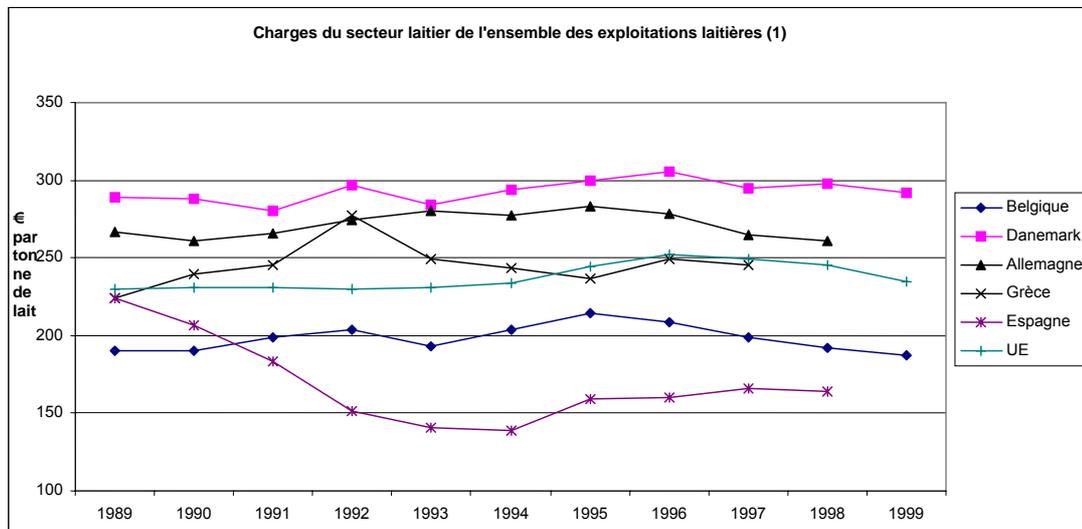
- Elles sont les plus élevées en fin de période, en Finlande et Suède (proches de 350 €/t), mais aussi proches de 300 € au Danemark et à plus de 250 € en Allemagne. On voit jouer les effets d'échelle des petites structures (Finlande), des conditions de travail, de l'intensification (Suède, Danemark).
- Les moins élevées en Espagne, en Irlande (autour de 190 €), au Portugal : faible coût de travail et faible intensification.
- Alors que la France et le Royaume-Uni se rapprochent de la moyenne.

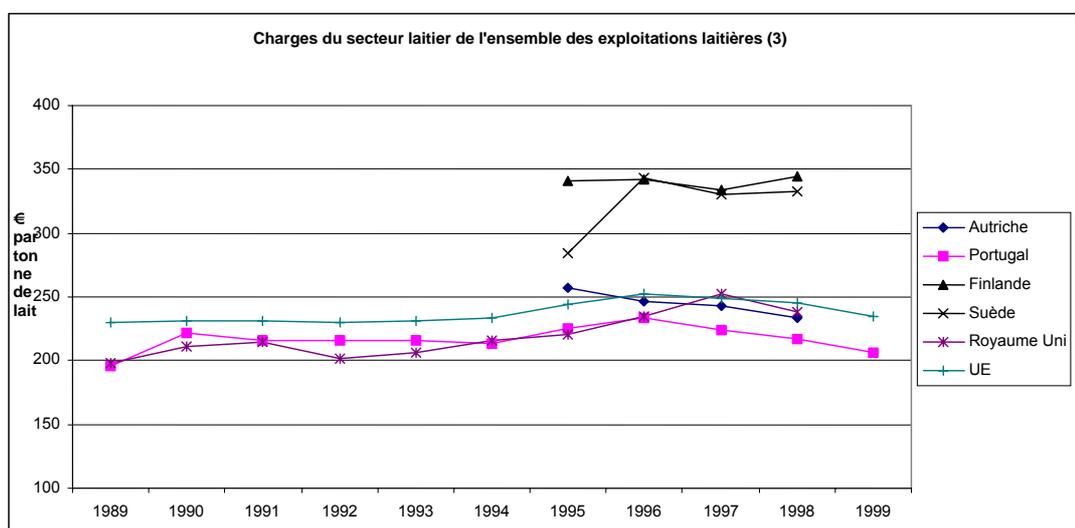
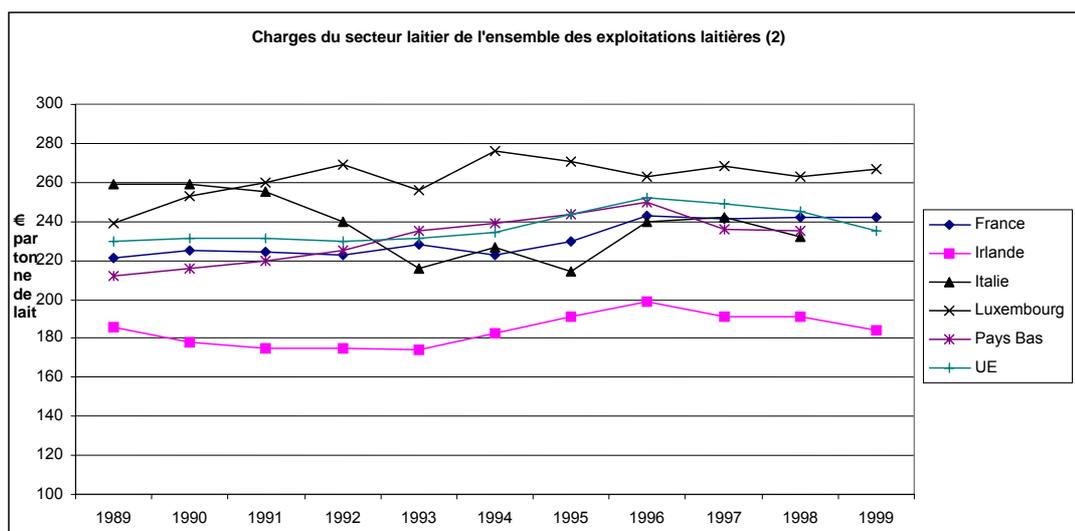
Les variations annuelles sont tout aussi faibles que pour les recettes.

Mais il n'y a pas de tendance claire à la réduction des écarts entre pays (non plus qu'entre régions).

NB : L'évolution des coûts de production dans les exploitations et par vache est traitée au chapitre 12.6. dans la réponse à la question 3.1 sur les structures productives.

- *Les coûts des exploitations laitières ont augmenté, à prix constants, de 20 à 25% (\pm 10% selon les pays) entre 1990 et 1997, en premier lieu du fait de l'agrandissement de la taille moyenne.*
- *De ce fait, les coûts par vache ont diminué de 5 à 10% (Allemagne, Danemark, France, Irlande, mais + 5% aux Pays-Bas et - 30% en Italie).*



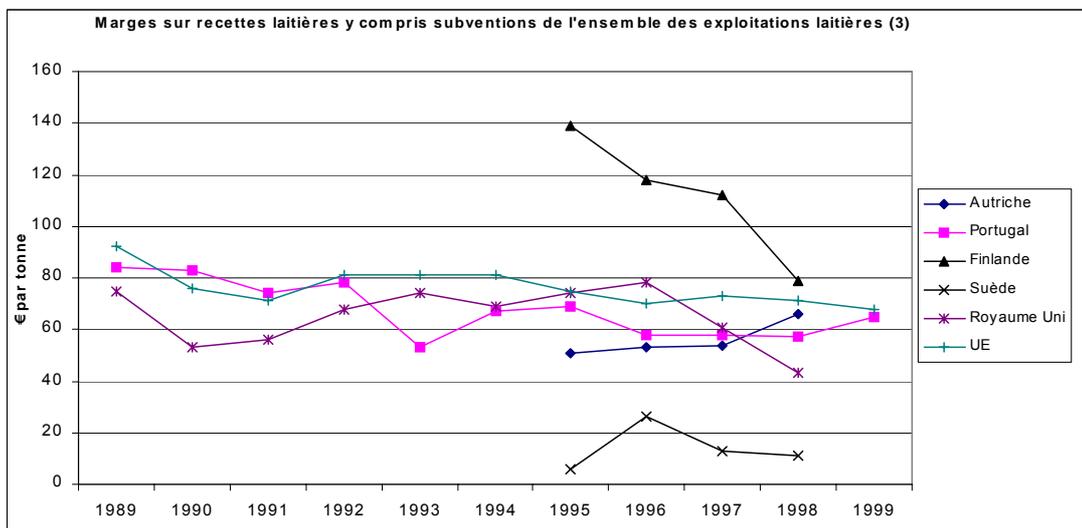
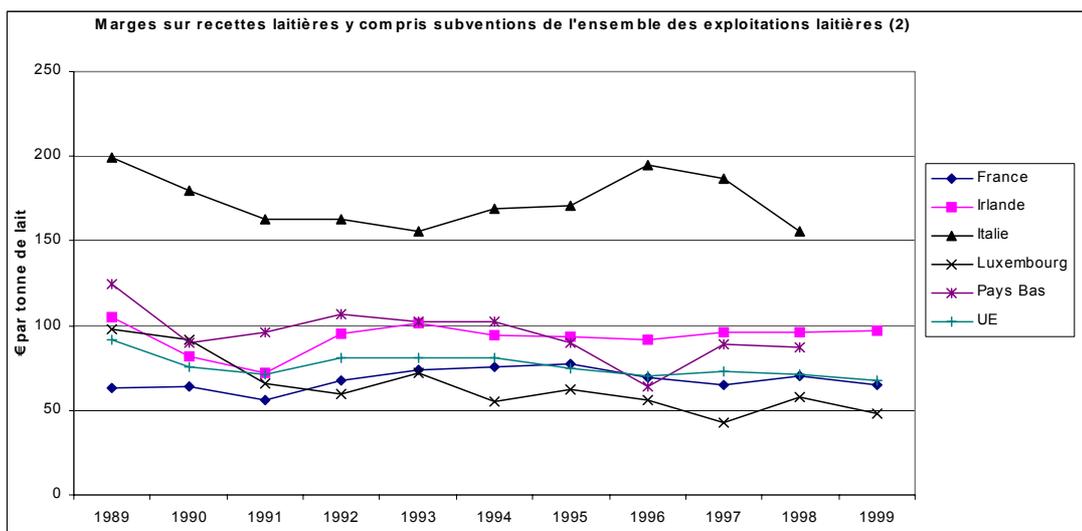
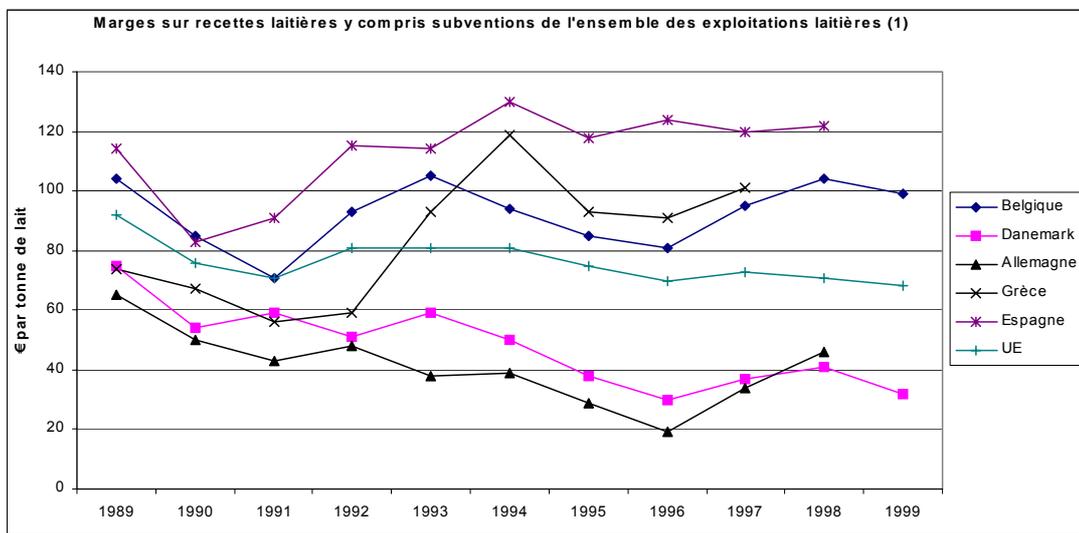


10.4.1.3. Les marges

La moyenne communautaire montre une tendance baissière de long terme de 92 €/t en 1989 à 68 € en 1999, malgré une reprise à 81 € de 1992 à 1994, essentiellement due au moment de hausse des recettes. Cette tendance (- 2,5% par an) est surcompensée par celle de la croissance des volumes par exploitation.

- Se détachent fortement vers le haut : l'Italie (depuis 200 €/t et encore 150 €/t) et l'Espagne autour de 120 €/t depuis 1992, la Grèce (depuis 1993) et la Belgique (depuis 1992) autour de 100 €/t, devant l'Irlande et les Pays-Bas : sont ainsi rassemblés les facteurs prix, coûts et échelle.
- En dessous et en recul, l'Allemagne (en dessous de 40 € depuis 1993) et le Danemark.
- La France est typiquement proche de la moyenne depuis 1994.

Il n'y a pas de tendance significative à la réduction des écarts, les extrêmes restant de moitié au double de la moyenne Union Européenne (valeurs de 1 à 4). Cependant, après un maximum en 1996, on constate une légère diminution des écarts en valeur absolue, qui correspond aussi à une certaine stabilisation des positions (sauf Royaume-Uni) en même temps que de la moyenne Union Européenne.



10.4.1.4. Eléments de jugement

Globalement, on observe une stabilité dans les bases de revenus des exploitations laitières, y compris dans les écarts entre pays et régions.

Les recettes et les marges unitaires tendent à baisser mais sont en général plus que compensées par la tendance à l'augmentation de volume de production par exploitation. Mais, malgré celle-ci, les charges unitaires sont stables, indiquant une hausse permanente des seuils d'échelle.

10.4.2. Les effets de la spécialisation

L'examen comparatif des recettes, charges et marges à la tonne de lait des exploitations spécialisées et de l'ensemble confirme globalement l'incidence limitée de la spécialisation.

10.4.2.1. Les recettes

La moyenne communautaire (entre 300 et 323 €/t) ne montre que d'infimes différences, plutôt aux dépens des spécialisés jusqu'en 1991 et en leur faveur depuis 1995. Ce qui paraît logique par l'effet prix du lait qui différencie la qualité et éventuellement le volume des livraisons (voir annexe 1c).

Les recettes sont légèrement supérieures pour les spécialisés en Belgique (2 à 3%), Espagne (1%), France (1%), Italie (1 à 2%), Autriche (0,5%)

10.4.2.2. Les charges

Au niveau moyen de l'Union Européenne, les charges des spécialisés apparaissent légèrement inférieures, 8 années sur 11, en moyenne d'à peine 1% (voir annexe 1d).

Les charges sont notablement inférieures en Allemagne depuis 1995 (- 3%), en Italie (- 2%), au Portugal depuis 1992 (-1%), en Suède (- 1%) et au Royaume Uni (- 1%). Les écarts tendent à se réduire. Il peut s'agir de gains d'échelle.

Mais certains pays indiquent des charges parfois très légèrement supérieures pour les spécialisés : la Belgique depuis 1994 ($\pm 1\%$), le Danemark depuis 1991 (+ 0,5%), la France depuis 1991 (+ 1,5%), l'Irlande (+ 1%), le Luxembourg et l'Autriche (+ 1%). Coûts d'intensification ? Imputations ?

N.B. : Vu l'étroitesse des écarts, des différences de concepts et saisies comptables peuvent s'ajouter à celles des compositions et niveaux réels de charges.

10.4.2.3. Les marges

La marge moyenne pour l'Union Européenne est supérieure pour les spécialisés 7 années (+1 à 4%) sur la période 1992 - 1998.

C'est régulier en Belgique (+ 4% à 10%), Italie (+ 4% à 10%), au Royaume-Uni (+ 2 à 7%), fort et positif en Allemagne depuis 1995 (du fait des charges), en général positif mais très irrégulier en Grèce et en Suède.

A l'inverse, la marge est le plus souvent inférieure au Danemark depuis 1994 (+ 1% à - 5%), en France depuis 1994 (- 2%), en Irlande (0 à - 3%), et au Luxembourg. Cela ne paraît pas très logique et peut devoir à des questions d'imputations de charges entre productions (voir NB précédent). Pourtant des observateurs invoquent les coûts croissants de la productivité ou un meilleur soutien des autres productions, pénalisant la spécialisation.

10.4.2.4. Eléments de jugement

Pour l'ensemble communautaire, les indicateurs sur la spécialisation laitière confirment les observations générales sur la stabilité et la position plus qu'équitable des bases de revenus laitiers.

10.5. Analyse des incidences des applications nationales des quotas

10.5.1. Une problématique subsidiaire mais déterminante

10.5.1.1. Le champ de questionnement

Le chapitre 10.2 a présenté la trame générale des effets possibles de l'OCM lait et du Règlement Quotas sur une exploitation laitière et sur la formation du revenu du producteur.

Les chapitres 10.3 et 10.4 ont établi la réalité de situations moyennes stables et globalement équitables pour le revenu des laitiers parmi les autres producteurs agricoles. La généralité des faits ne peut qu'être rapprochée de la sécurité de prix apportée par l'OCM et confortée par la maîtrise globale de la production. Cependant, les niveaux absolus et relatifs de revenus restent en moyenne

très dispersés entre les pays, voire entre les régions et les corrélations sont loin d'être fortes et simples, par exemple, avec les seuls volumes de lait ou avec de pures marge d'exploitation.

Les statistiques sectorielles et comptabilités permettent d'illustrer la variété des interrogations et de fournir des indicateurs (prix, subventions, segmentations de produits et de régions). Elles ne suffisent pas à éclairer les mécanismes d'impact propres aux instruments communautaires.

Or, si l'on veut éclairer les incidences nationales, voire régionales, de ceux-ci, on ne peut éluder la question des systèmes différenciés d'application des quotas dans chaque Etat membre. Question à deux niveaux :

- Effets de chaque système sur les revenus des intéressés nationaux.
- Effets éventuels de l'existence d'un système différencié par pays sur la situation communautaire.

10.5.1.2. Une question subsidiaire

Par ce terme, éminemment communautaire, on veut d'abord rappeler que les Etats et l'Union ont choisi politiquement l'application du principe de subsidiarité pour le choix par chaque Etat des règles de gestion des quotas. Ce choix de principe n'est pas discutable en soi.

Dans un sens plus courant, on veut souligner que la question est à la fois :

- Seconde, annexe, car la décision première et principale était celle de la distribution de références nationales, confirmée par la suite par des réattributions différentielles, et l'interdiction des transferts entre pays.
- Déterminante, car concrètement le revenu de chaque producteur dépend largement des conditions qui déterminent sa structure productive dont son quota au premier rang.
- Subsidiaire, enfin, pour dire que l'important n'est pas dans la nature en soi ou la valeur (théorique, doctrinale) de tel ou tel principe (quota marchand, non marchand, etc.) qui caractérise chaque système national mais dans l'adéquation pratique du système et de son administration aux réalités des acteurs et territoires concernés et en particulier à l'hétérogénéité de ceux-ci :
 - Les analyses sur l'évolution des structures productives des pays et régions (questions 3.1 et 3.3) ont permis de conclure qu'il n'y avait pas de corrélation avec un type de système.
 - Pour rapide illustration, des modalités marchandes n'ont pas le même sens, d'une part, entre Cork et Dublin et, d'autre part, entre Bari et Parme. Réciproquement, les modalités sociales ou marchandes sont secondaires par rapport au cadrage régional et à l'attachement au sol, partagés par la France et d'autres pays contrastés.
 - En fait, chaque système est venu s'inscrire dans les principes, usages, outils pré-existants des politiques agricoles, rurales, territoriales, au prix de quelques lourdeurs de formalités et de coûts de transaction.

10.5.1.3. Des questions de coûts, de valeurs et d'enjeux

La question d'évaluation ici précisée est celle de la contribution de l'application nationale des quotas à l'équité et à la stabilité du revenu pour les producteurs de lait.

a) Question préalable : les effets sur la fonction de production

Dans la logique d'analyse la question est de savoir si l'application de chaque système de quota modifie en tant que telle les termes de la recette, des charges, de la marge et finalement du revenu du producteur.

Il s'agit donc de sérier la question posée, parfois en termes polémiques, du "coût des Quotas". A cet effet, on utilisera la grille de lecture exposée ci-avant au chapitre 10.2 sur la composition du revenu.

- Au niveau des recettes :
L'attribution (France), l'acquisition ou la location (Allemagne, Pays-Bas, Royaume-Uni, etc.) de quotas permettent un accroissement structurel des volumes livrés. Le prêt ou la

location temporaire permettent une augmentation sans modification de structure, éventuellement en évitant une pénalité de dépassement.

Les bénéficiaires visent à optimiser leur structure et à améliorer volumes et marges unitaires, y compris sur les coproduits.

En système marchand, le vendeur ou le loueur reçoit une contrepartie financière. S'il est encore exploitant, c'est une capitalisation ou un revenu, et peut être aussi une optimisation de sa propre structure.

La concentration de volumes intéresse aussi le collecteur, l'économie sur la logistique peut être partagée avec le livreur.

- Au niveau des charges :

Les situations sont plus nombreuses, complexes, parfois incertaines :

- Coûts d'intermédiation (pour l'organisation professionnelle, la coopérative, l'entreprise) et/ou frais de contrôle plus ou moins proportionnels.
- Coûts de location, théoriquement prévus pour laisser une marge unitaire.
- Frais financiers en cas d'achat avec emprunt.
- Eventuellement pertes sur reventes de quotas, en cas de baisse des cours.
- Frais financiers et analogues, liés aux locations ou achats de terre pratiquement ou réglementairement obligés pour l'accroissement du quota (en France : sur prix pour terres avec quotas). Eventuellement avec baisse des marges unitaires sur les autres activités de l'exploitation.
- Dans le cas favorable, baisse des coûts unitaires sur charges semi-fixes et fixes (bâtiment, outil, main-d'œuvre, frais généraux).

- Au niveau des revenus :

- Défiscalisation des charges attachées à la gestion des quotas (Allemagne, Pays-Bas)
- Dans le cas défavorable, capitalisation sur cession des quotas (en France sur cession des terres porteuses)

- Une balance obscure

Le besoin d'identification "dans la mesure du possible" de l'impact direct des quotas "en termes de coûts" rencontre des obstacles forts :

- Au niveau des données, du fait de relevés comptables inappropriés et hétérogènes face à des situations juridiques, fiscales et financières, variées et évolutives.
- Au niveau des concepts et des systèmes de saisie, limités pour l'essentiel à des approches techniques et microéconomiques partielles et de court terme : prix en cours des quotas, locations, terres attachées.

On souhaiterait un modèle suivant sur 10 ans, sur un territoire connu, la cohorte des locataires-acheteurs et des loueurs-vendeurs, et consolidant tout à la fois :

- Les gains et pertes aléatoires.
- Les coûts de structuration et les gains d'échelle.
- Les revenus perçus, distribués, différés et capitalisés.

b) Réponse a priori : un système coûteux

Outre le crédit que l'on peut apporter à certains travaux de recherche et administratifs, à des études monographiques et à des argumentaires professionnels, la théorie et le simple bon sens conduisent à reconnaître que chaque application du système a des coûts (transaction, gestion, aléas, incertitudes).

La question de l'impact sur le revenu des producteurs peut se raisonner comme suit :

- Dans un système purement marchand, du type britannique, les divers coûts apparaissent comme un coût net de restructuration laitière essentiellement supporté par les producteurs restants, en contrepartie d'une rente ou d'un indemnité aux sortants.
- Dans les versions plus collectives et administrées (Pays-Bas, Allemagne), un partage de ce coût est effectué avec les fonds publics (défiscalisation, financements préférentiels...) et éventuellement le système industriel.
- Dans un système non marchand (mais pas gratuit), sur le mode français, il apparaît diverses formes de mutualisation, plus ou moins accompagnées de la dépense publique, entre générations, entre types d'exploitations, entre bassins et régions, etc.

La formule résumée est : "priorité au jeune, pour une exploitation de taille moyenne, sur un plateau ou en demi-montagne, passant à l'herbe et abandonnant l'élevage allaitant."

Cela étant, dans les zones correspondant à ces caractéristiques (par exemple, Cantal – Aveyron), le prix des terres monte. Ce prix est aussi une prime aux sortants.

c) *Éléments de jugement : quels coûts / bénéfices ?*

- Entre laitiers et autres producteurs agricoles :

Les observations générales d'équité et de stabilité qui ont été faites sont confirmées, mais notre analyse tend à en expliquer le mécanisme : les coûts des quotas entrent dans la résistance à la baisse des coûts unitaires qui obligent à l'expansion des volumes de livraison. Ce sont des coûts de restructuration qui contribuent à expliquer que celle-ci reste plus rapide que dans la moyenne agricole.

- Équité et stabilité entre producteurs laitiers :

Cela dépend de l'importance que l'on accorde aux types et localisations des entrants et des sortants de la production laitière, financeurs et bénéficiaires de la restructuration. L'observation (voir questions 3.1 et 3.3) montre que les systèmes d'application des quotas ont eu des effets conservatoires. Au Royaume-Uni, la taille moyenne est restée élevée mais a peu changé, on note simplement un glissement progressif des productions vers l'Ouest. En France, la taille s'est élevée et homogénéisée autour de la moyenne et les massifs montagneux ont maintenu, voire amélioré leur part de la production totale.

10.5.2. Notes sur les pays cibles

10.5.2.1. *Allemagne*

a) *Caractéristiques du système*

L'histoire des quotas du pays est marquée de secousses :

- La priorité politique initiale aux exploitations familiales a entraîné un débordement des quotas et des excédents coûteux et longs à résorber.
- Il a fallu absorber les systèmes économiques des Länder de l'Est.
- La justice a d'abord interprété les quotas comme attributs de la propriété foncière déconnectés de l'exploitation. Les "producteurs en pantoufles" ("Sofaerzeuger") étaient ainsi des citoyens héritiers de quota.
- A partir de 1993 un nouvel équilibre s'installe avec un développement diversifié de marchés de transferts des quotas, avec ou sans foncier, qui favorise la concentration dans un cadre territorialisé, avec un interventionnisme certain des Länder qui a maintenu ou renforcé les répartitions traditionnelles de la production (Bavière).

b) *Résumé des opinions locales rencontrées*

- Consensus sur les effets stabilisateurs de l'OCM et des quotas.
- La demande finale est considérée comme le facteur principal de la dynamique de prix et revenus.
- L'écart régional, maximal entre Bavière et Länder de l'Est, est souligné.

- L'effet principal de coûts des quotas est sans doute lié à la restructuration accélérée de la production, entraînant la "sortie de 15 000 producteurs".
- L'effet de marge et revenu est lissé par la possibilité d'amortissement des "dépenses liées aux quotas".

10.5.2.2. Espagne

a) *Caractéristiques du système*

L'histoire des quotas est tardive :

- Le pays a adhéré après l'instauration de quotas, avec des systèmes de production et d'organisation peu adaptés. La réalité et l'adéquation des références ont été discutées.
- L'application ne date que de 1994, avec une gestion par les Régions Autonomes tendant à maintenir les localisations en limitant les marchés de quotas et en différenciant les mesures d'accompagnement, par exemple de cessation.

b) *Résumé des opinions locales rencontrées*

- De fortes différences régionales (Andalousie/Galice).
- L'importance primordiale de la restructuration encore récente, de la professionnalisation des éleveurs et des associations d'exploitations.
- La hausse de la productivité qui a entraîné celle des revenus.
- Un effet notable de capitalisation sur les quotas.
- Des bouleversements qui ne permettent pas de parler de stabilité ! Les progrès ont-ils été équitables ?

10.5.2.3. France

a) *Caractéristiques du système*

L'histoire est typique :

- Une gestion administrée par l'Etat (ONILAIT), qui débouchera sur une cogestion avec les professionnels au niveau des départements.
- Un choix initial du régime (B) des quotas aux laiteries qui leur laissera beaucoup de flexibilité jusqu'à une nationalisation de la "réserve".
- Un fort lien au foncier couplé au refus du quota marchand.
- La restructuration la plus efficace avec un fort soutien public, un financement par la péréquation des pénalités par département et des cibles prioritaires : exploitations moyennes, installation de jeunes et stabilisation des équilibres régionaux.
- Des quotas sans prix, mais de valeur, au travers du prix des terres ou de compensations variées entre échangeurs.

b) *Résumé des opinions locales rencontrées*

- L'OCM et les Quotas ont donné de la visibilité aux acteurs dont les stratégies contribuent à la stabilité.
- Ils ont aussi renforcé tous les processus d'organisation, coordination, contractualisation, développement, importants en filière laitière.
- Ils ont participé à l'eupéanisation et à l'internationalisation des marchés et des entreprises, donc à la convergence des pays.
- Cependant, l'économie des productions hors sol, apparemment très spéculative, a assuré le même niveau de revenu sur le long terme, notamment le porc.
- Les quotas, non marchands et, théoriquement, non patrimoniaux, ont cependant trouvé des contreparties financières (prix des terres, sociétés agricoles) et/ou socio-économiques (équivalences de droits à produire).
- Les effets de structure (marché, démographie, territoire, etc.) sont reconnus sur les prix. Mais ceux sur la dynamique de réduction des coûts restent discutés.

- Les critères de revenu des producteurs ou de marges d'exploitation, voire de prix, sont critiqués comme insuffisants pour rendre compte de la complexité des filières, des exploitations et des ressources des exploitants...
- Une étude récente (septembre 2001) sur huit bassins laitiers européens (ESA Angers - Confidentielle) tend à démontrer le peu d'influence des coûts de production sur les prix du lait, et leur sensibilité relative mais très variable aux systèmes industriels régionaux de valorisation. Elle montre aussi les limites des critères de taille, spécialisation, intensification sur les marges. Elle insiste sur la faiblesse des systèmes de données mais souligne le poids très contrasté des coûts financiers et des amortissements (dont liés aux quotas, au foncier et au capital technique) sur les charges fixes.

10.5.2.4. Irlande

a) *Caractéristiques du système*

Un changement récent :

- Une forte implication des coopératives chargées du contrôle des réalisations et de l'alimentation de la "réserve", et partenaires des redistributions de quotas.
- Une politique favorable aux petites et moyennes exploitations et aux jeunes.
- Une liaison des quotas à la terre jusqu'en 2000 et un encadrement public du prix des quotas.
- Un système favorisant la propriété foncière, coûteux pour les jeunes et petits producteurs.
- Rupture en 2000 avec un marché des quotas sans terre.

b) *Résumé des opinions locales rencontrées*

- La liaison entre stabilisation et amélioration du revenu, stabilité des prix et équilibre du marché, est affirmée.
- D'autant que la production laitière est privilégiée dans les conditions du pays.
- Les coûts les plus bas d'Europe sont un plus reconnu. Le "coût" imputé aux quotas (15% du total) doit donc être relativisé.
- La question de l'équité suscite des réflexions sur la dynamique des structures (vieillesse) et sur leur avenir.
- L'existence des dividendes payés par les sociétés coopératives complique la définition du revenu laitier.

10.5.2.5. Italie

a) *Caractéristiques du système*

Une application lente, difficile et fructueuse :

- Les structures de production et l'administration étaient peu préparées. L'Union Nationale des Associations Laitières (UNALAT) fut désignée comme producteur unique.
- La réglementation nationale ne date que de 1992-1993.
- Attribution d'une référence supplémentaire de près d'1 mio de tonnes visant à fixer une référence réaliste à la production existante.
- Premier prélèvement assigné, pour un dépassement de 5%, en 1995-1996, retardé par de nombreuses actions judiciaires et administratives.
- Une gestion contraignante et coûteuse pour encore de nombreux petits producteurs.
- Une restructuration accélérée et la présence d'exploitations quasi industrielles.

b) *Résumé des opinions locales rencontrées*

- Les différences régionales sont soulignées (productivité, coûts des quotas, revenus).
- Les évolutions sont à relativiser, entre progrès de la qualité de la production et progrès général du niveau de vie en 20 ans.
- Les principaux facteurs sont la restructuration/concentration/spécialisation des exploitations, d'une part, et le niveau particulier de prix de marché, d'autre part.
- Le système OCM/Quotas apparaît comme "un accompagnement" et une "contribution à la stabilité".

10.5.2.6. *Pays-Bas*

a) *Caractéristiques du système*

Un pays dense et intensif :

- Une introduction non souhaitée par une organisation professionnelle et coopérative puissante.
- Un choix disputé du régime A (producteurs), modifié en B (laiteries) en 1988-89.
- Une gestion par l'interprofession.
- Des transferts permanents et temporaires, avec ou sans terre, contrôlés par l'interprofession, sous influence des laiteries.
- Une pression sans égale du prix du foncier et de la pollution.
- Un marché animé par les éleveurs les plus importants et spécialisés.

b) *Résumé des opinions locales rencontrées*

- Les entretiens décrivent une situation complexe.
- Certes, le système OCM/Quotas contribue à des "revenus convenables" par des "prix soutenus", même à des "bons revenus pour des producteurs faibles".
- Mais l'impact est aussi social (frein à l'installation), technique, environnemental.
- Le prix dépend de la compétition industrielle sur les marchés, dans l'organisation et à l'approvisionnement (cf. l'indexation d'une coopérative sur les prix d'un panel de collègues européens).
- Le revenu final dépend des dividendes aux coopérateurs et des situations technico-financières des éleveurs (poids sans égal du foncier auquel s'ajoutent les installations et les quotas !).
- "Le revenu (apparent) peut n'être égal qu'à 80% des coûts". La fiscalité est favorable aux quotas.

10.5.2.7. *Royaume-Uni*

a) *Caractéristiques du système*

Libéralisme ou réalisme ? :

- La coexistence avec les Milk Marketing Boards jusqu'en 1994 a permis une rapide mise en place du système de gestion.
- Les positions contradictoires de l'Etat, des producteurs, des propriétaires et des laiteries ont empêché l'émergence de politiques d'accompagnement ciblées et coûteuses d'argent public.
- Dès 1987 le marché des quotas s'est développé avec de nombreuses variantes et l'intervention de nombreux courtiers assurant la publicité des échanges et des prix.
- En 1994, l'alliance des gros producteurs et des laiteries obtient la dissolution des MMB, remplacés par des coopératives de collecte et des contrats de livraison directs.

- Le marché des quotas est animé par des producteurs entrepreneurs, spécialisés, avec de bonnes bases foncières, prêts à la compétition et à la déréglementation.

b) *Résumé des opinions locales rencontrées*

- Les quotas sont un facteur de stabilisation des prix.
- Mais les revenus ont dépendu d'abord de "facteurs britanniques" :
 - Variation du cours de la Livre.
 - Dérégulation des "Milk Boards".
 - Transferts de production vers l'Ouest et l'Ulster.
 - Effet des prix des quotas (effets estimés à 12,5% du revenu en 1998).
- L'équité existe s'il s'agit de la comparaison avec les autres revenus agricoles qui connaissent d'autres régulations.
Elle est plus discutable "entre le métayer et le propriétaire de quotas", et si le coût du quota est un frein à l'initiative.
- Les travaux connus du professeur D. COLMAN ne discutent pas l'intérêt du niveau de revenus pour les producteurs, mais soulignent des inconvénients des quotas comme source d'inefficacités, partiellement réduite par leur caractère marchand, avec un effet pervers de capitalisation/décapitalisation.

En résumé :

Malgré des coûts de production et des prix du lait extrêmement variés d'un type d'exploitation ou d'une région à l'autre, malgré des organisations et valorisations de filières très diverses, malgré les complications apportées notamment par l'application des quotas (coûts annexes et/ou effets sur les structures de production) et malgré des situations d'exception (Italie, UK), l'OCM et le Règlement Quotas sont reconnus comme facteurs de base de la stabilité et de l'équité des revenus laitiers.

Au-delà de toutes les imprécisions du concept et des mesures du dit revenu laitier.

10.6. Jugement

10.6.1. Equité et stabilité

A partir des indicateurs de marge de la production de lait, de Valeur Ajoutée Nette d'exploitation par Unité de Travail Annuel (VANE/UTA) et connexes, et par comparaison des données sur le lait et les autres productions agricoles, dans les pays de l'Union et, pour le cas de la France, dans deux régions tests (Auvergne et Pays de la Loire), on peut tirer les conclusions suivantes :

- Les revenus moyens des producteurs de lait n'ont pas connu durablement de fluctuations perturbatrices par rapport à la tendance (hors force majeure naturelle et phénomènes exogènes, par exemple monétaires - cas UK).
- Les revenus moyens des producteurs de lait ont évolué dans les mêmes proportions que ceux des autres producteurs.
- Le revenu moyen des producteurs de lait a évolué de manière homogène dans toutes les zones de l'Union.
- La recette à la tonne de lait (y compris subventions) est l'élément le plus homogène et constant dans l'économie laitière entre tous les pays de l'Union Européenne, avec des critères de valeur du lait qui tendent à se rapprocher. Les coûts et leurs compositions restent largement différenciés mais influent peu sur le prix du lait.
- Le prix et la recette sont principalement déterminés par la demande globale et différenciés par les demandes locales.
- Les indicateurs de résultats économiques des entreprises, dont de nombreuses coopératives, n'indiquent pas de position abusive générale vis-à-vis des producteurs,

mais des performances plus favorables sur les marchés intérieurs solvables que sur les produits aidés

- Les quotas qui fixent un cadre stable à la production et les outils de l'OCM qui subventionnent apparemment de l'ordre de 20% de la production sont des facteurs essentiels de l'équilibre du marché et de la formation du prix y compris une partie des aubaines qui reviennent à la production (voir thème 1).
- Cependant, les marges sur recettes et les volumes de lait, qui sont la base des revenus, restent extrêmement variés en fonction des systèmes de production (Danemark et Irlande, etc.) et de la concentration des structures (Portugal et UK, etc.). Par exemple, le niveau de la VANE par UTA, dans la production laitière montre une très grande variété selon la taille économique des exploitations et avec une sensibilité croissante dans la durée (RICA Europe).
- On peut en conclure que le niveau de prix du marché, notablement soutenu par le dispositif OCM/Quotas, contribue à assurer un revenu acceptable, sinon durable, à une population significative sinon pérenne d'exploitations laitières, dépassées du point de vue de la taille et/ou de la productivité des divers facteurs.

10.6.2. Mécanismes et coûts des quotas

Les mécanismes d'action des quotas sur les composantes et la dynamique des revenus sont multiformes. Ils sont en outre variés selon les systèmes nationaux d'application choisis par les Etats au titre du principe de subsidiarité.

Les systèmes d'information statistiques et comptables offrent peu de mesures quantitatives et suivies des processus et de leurs effets.

Faute de réponses objectivées et précises, la question récurrente sur les « coûts » des quotas alimente des débats partisans, voire polémiques.

On retiendra que :

- Au-delà du choix initial de références nationales, les principes de gestion des quotas, plus ou moins marchands, administrés, régionalisés, libres ou attachés à la terre, sont légitimement subsidiaires et ne valent que par la cohérence de leurs effets avec les objectifs définis.
- Chaque système a des coûts de fonctionnement, plus ou moins partagés entre les acteurs et la collectivité publique.
- Il ne faut pas confondre les coûts des quotas avec leurs prix et valeurs, plus ou moins durables.
- Au-delà des coûts de gestion et financiers directs qui doivent améliorer des structures productives et générer des marges d'exploitation, il existe des coûts nets et des risques induits et masqués, tels que les terres, des rigidités liées aux immobilisations financières, des incertitudes sur la revalorisation finale.

Globalement, les bénéfices de la restructuration laitière doivent couvrir tous ces coûts et l'on sait que les taux de disparition des exploitations sont assez proches entre les pays, indépendamment de leur système de gestion.

Mais ces coûts sont lourds et non équitables quand ils sont supportés par les seuls producteurs exploitants restants tandis qu'une partie des bénéfices capitalisés va aux sortants et aux propriétaires fonciers.

C'est à ce titre que la puissance publique contribue dans la plupart des pays (sauf au Royaume-Uni) à la restructuration par des mesures compensatoires financières ou fiscales (Allemagne, Pays-Bas) et/ou en suscitant des procédures de mutualisation à l'intérieur de la profession agricole (France).

10.6.3. Conclusion

L'OCM lait et le Règlement quotas ont contribué à un revenu équitable et stable des producteurs de lait.

A travers les coûts inégalement répartis des quotas et les différences des systèmes d'application nationaux, ceux-ci ont en commun de participer à :

- la stabilité des répartitions régionales des producteurs,
- la concentration toujours plus rapide chez les producteurs laitiers que dans la moyenne agricole.

10.7. Limites

L'information et l'analyse sont insuffisantes pour nourrir ou clore le débat sur les coûts des quotas

La preuve de la stabilité et de l'équité relative des revenus laitiers ne donne pas vraiment la mesure de la contribution des instruments.

L'évidence de l'impact sur les prix et donc la recette se heurte à l'ombre sur les charges et donc sur la structure productive (voir question 3.1) et sur les coûts sociaux.

11. QUESTION (2.2) : "L'APPLICATION DES DIFFERENTS INSTRUMENTS DE L'OCM LAIT ET DU REGLEMENT QUOTAS A-T-ELLE CHANGE DE FAÇON SIGNIFICATIVE LA REPARTITION DES REVENUS PAR TYPE D'EXPLOITATION (TAILLE, DEGRE DE SPECIALISATION, REGION) ?

11.1. Préalables

11.1.1. Compréhension de la question

De manière générale, cette question apparaît comme de synthèse et d'illustration, croisée entre la question précédente (question 2.1) sur l'équité et la stabilité du revenu, et les questions suivantes (question 3.1 sur l'évolution de la structure productive et question 3.3.a sur la répartition régionale des exploitations laitières).

En particulier, cette question vise "l'application" des instruments, notamment la variété des régimes de quotas et l'incidence éventuelle des coûts liés.

Mais elle distingue aussi les "différents" instruments de l'OCM Lait, donc implicitement les effets des mesures d'intervention et d'aide aux écoulements intérieurs et extérieurs ; ce qui supposera d'en examiner les éventuels effets avant et avec quotas.

Par changement de répartition des revenus par types d'exploitation et régions, on entendra, d'une part, les effets mécaniques de la concentration sectorielle des exploitations (donc de la recette laitière) et de l'évolution de leur répartition géographique et, d'autre part, les effets de ces mouvements sur les structures de charges et marges, bases des revenus perçus.

11.1.2. Critères de jugement

- La répartition des revenus laitiers a été changée de façon significative selon les classes de taille, le degré de spécialisation, la répartition géographique des exploitations.
- Les niveaux de revenus laitiers des exploitations ont été changés de manière significative selon leurs places dans les évolutions de répartition.
- L'OCM Lait, les Quotas, et leurs applications ont, séparément ou ensemble, agi significativement sur les effets de répartition et de niveau de revenus.

11.1.3. Méthodologie et indicateurs

Ils sont basiquement ceux utilisés pour :

- La Question 3.1. - Evolution de la structure productive des exploitations laitières.
- La Question 3.3. - Répartition régionale des exploitations laitières.
- La Question 2.1. - Bases des revenus laitiers (VANE/UTA), composition du revenu, systèmes de quotas.

11.1.4. Limites

Elles sont a fortiori celles attachées aux questions de référence signalées ci-dessus : insuffisance de données et d'outils d'analyse sur la dynamique des revenus qui ne dérive pas mécaniquement de celle des structures, et sur la question des effets dérivés de l'OCM et des quotas, dans des situations complexes, variées et évolutives.

11.2. Analyse

On procèdera essentiellement par une sélection des données et résultats retenus dans les questions de référence (Questions 3.1., etc.) et par des compléments de commentaire ou d'interprétation, en renvoyant le lecteur aux chapitres détaillés et annexes concernés.

11.2.1. OCM, quotas et concentration des exploitations

Voir Question 3.1. - Chapitre 12.2. Evolution du nombre des exploitations laitières et agricoles dans l'Union Européenne et tableau sur les taux de variation.

11.2.1.1. Période avant quotas

De 1964 à 1973, la production de lait de la CEE à 6 augmente de 11% soit de plus de 1% par an, le nombre d'exploitations laitières a commencé de diminuer.

De 1973 à 1983, la collecte de la CEE à 9 s'accroît à près de 2,5% par an, mais le nombre d'exploitations laitières diminue de près de 4% par an, de manière assez homogène (de 3% pour l'Italie à 3,9% pour la France et 5% pour le Danemark). Grosso modo, la livraison moyenne par exploitation double.

- A noter que, dans le même temps, le nombre total d'exploitations agricoles diminue en moyenne de moins de 1,4% par an chez les 6 (France - 1,8% ; Italie - 0,9%). Les hypothèses les plus probables sont que l'OCM favorise la production et que, de manière exogène, la démographie et les conditions techniques et sociales poussent les exploitants à la sortie du secteur.
- L'effet du volume croissant de production par exploitation (de l'ordre de 7% par an) et la professionnalisation du métier laissent ainsi entendre que l'OCM a au moins permis, sans doute favorisé, une amélioration significative du revenu.

11.2.1.2. Période avec quotas

Dans la période de transition 1985-1991, la production est stoppée, la collecte recule d'environ 0,5% par an.

- Le taux nominal de réduction du nombre d'exploitations (partant d'une population déjà fortement diminuée), atteint 5,6% par an (-3,3% pour le Royaume-Uni ; - 7% pour l'Italie). En conséquence, la croissance moyenne de la production par exploitation descend vers 5% par an.
- A noter que, pendant le même temps, le nombre total d'exploitations agricoles n'a baissé que de 1,3% pour les 10 (-1,6% pour les 6, de - 0,14% pour le Royaume-Uni à - 4,3% pour l'Irlande).

Dans la période 1991-1997 la production de l'Union Européenne à 12 est pratiquement stable.

- Le taux nominal de disparition des exploitations laitières passe à 5,8% (5,6% pour les 10; 5,5% pour les 6) de - 2,40% pour le Royaume-Uni à - 8,1% pour l'Italie et - 8,2% pour la Grèce.
- Le progrès de la livraison moyenne par exploitation est de l'ordre de 5,5% /an.
- Le nombre total d'exploitations agricoles n'a encore diminué que de 1,3%.

Si l'on cumule l'ensemble de la période 1985-1997, le nombre d'exploitations laitières a diminué en moyenne de 4,6% par an, donc moins vite que dans la période de transition, de manière assez homogène (-2,9% au Portugal à -6,3% en Italie, - 3,45% aux Pays-Bas, - 5,23% au Danemark) contre - 1,2% pour le total agricole.

- La croissance moyenne de la production n'a été qu'à peine de 4%, donc à un taux nominal nettement ralenti par rapport à 1973 - 1983 - mais à partir d'une base 2 fois plus élevée.

Pour donner une vue de longue période, à champ constant sur l'Europe des 6, on constate que le taux de diminution du nombre d'exploitations laitières de 1973 à 1997 a été de 3,2% par an (de -2,6% aux Pays-Bas à - 3,30% en France), donc effectivement ralenti depuis 1983 (- 3,6% de 1973 à 1983) alors que celui du total agricole est resté presque constant (proche de - 1,4% par an).

- La croissance en volume de lait par exploitation n'a ainsi guère dépassé 4%/an.

L'interprétation est que l'instauration des quotas a correspondu à un ralentissement de la concentration des exploitations laitières tout en préservant un taux de croissance moyen significatif

pour la production individuelle des exploitations. Dans un modèle simpliste, le rôle de l'OCM s'est maintenu sur les prix mais a été stoppé sur les volumes.

11.2.2. L'effet glissement de taille.

(voir aussi Question 3.1., Chapitre 12.3)

Les mouvements d'ensemble décrits ci-dessus ont été plus diversifiés si l'on considère les classes de taille des exploitations laitières, en fonction du nombre de vaches, et les pays.

Ainsi, dans l'Union Européenne à 10, de 1983 à 1997, le taux annuel de disparition a été en moyenne de 4,5% mais il a surtout touché les étables de moins de 10 vaches (- 5,9%) et de 10 à 19 vaches (- 4,8%). A l'opposé, les étables de plus de 50 et de plus de 100 vaches se sont multipliées.

Parmi les cas particuliers, on signalera :

- Les Pays-Bas, qui ont perdu de manière homogène dans toutes les tranches (- 3,3% dans les plus de 100 vaches).
- Le Royaume-Uni, qui a perdu, de manière assez proportionnelle, dans toutes les classes, pour un total de - 2,7% par an, de - 4,7% dans les moins de 10 vaches à - 1% dans les plus de 100 vaches.
- La Grèce à l'inverse, pour - 4,9% par an au total, une croissance de + 1,4% de 10 à 19 vaches, jusqu'à + 7,1% de 30 à 49 vaches.
- L'Italie et l'Irlande, qui connaissent une croissance dans la taille de 30 à 50 vaches, ainsi que l'Allemagne avec un bond dans les plus de 100 vaches après la réunification.
- Le Danemark, la France et l'UEBL, avec une croissance au-dessus de 50 vaches.

Pour les deux premiers cas (NL et UK), il faut considérer la situation élevée de concentration de départ, on peut aussi établir la liaison avec le régime des quotas marchands. Mais les analystes locaux estiment plutôt que la concentration aurait été supérieure sans quotas (mais sans préciser dans quelles classes de taille).

Si l'on considère le nombre moyen de vaches par exploitation selon les pays, par exemple dans l'Union Européenne à 12 de 1989 à 1997, il est passé de 18 (de 3 à 4 en Grèce et Portugal à 65 au Royaume-Uni) à 26 (de 5 au Portugal à 69 au Royaume-Uni) par un taux de croissance moyen de 4,6%.

- Mais ce taux a été de 0,7% au Royaume-Uni, 2,9% aux Pays-Bas, 3,6% en Irlande.
- Et de 5,8% au Danemark, 8,5% en Italie, 11,6% en Grèce.

La moyenne danoise a dépassé la moyenne néerlandaise, l'Italie (21 vaches) s'est rapprochée de l'Allemagne (27).

Un examen par périodes et par classes de taille montre une accélération depuis 1992 de l'augmentation du nombre d'étables de plus de 50 vaches et plus encore au-dessus de 100 vaches, notamment au Danemark, en Belgique, en Irlande, en Italie.

Globalement, on observe ainsi une concentration technique accélérée avec progrès des économies d'échelle et de la professionnalisation, éléments favorables au revenu final. Ce qui signifie aussi statistiquement qu'une "réserve" de petits ateliers se perpétue pour la poursuite de la concentration sectorielle.

11.2.3. L'effet spécialisation

(voir aussi Question 3.1 Chapitres 12.4. et 12.5.)

Au-delà de l'effet taille attestant de la professionnalisation des ateliers, nous estimons ici que les données statistiques et comptables n'éclaircissent pas réellement notre question.

Certes, les exploitations laitières ont disparu plus vite que les allaitantes et mixtes, mais on sait aussi qu'une exploitation limitée par son quota laitier et qui accroît ses surfaces et recettes, par exemple en grande culture, peut quitter la classe 41 (spécialisé laitier)...

Le phénomène fondamental paraît être la hausse des compétences.

- La hausse du rendement des vaches laitières paraît comme un phénomène de très long terme à taux pratiquement constant, par exemple de 1978 à 1998.
Il ne révèle aucun effet quota. On fera cependant l'hypothèse qu'il a pu être favorisé par la hausse de production des années 1960 et 1970, sous couvert d'OCM.
- L'évolution de l'emploi, telle que mesurée par le RICA, par exemple de 1991 à 1999, le passage limité de 1,6 à 1,7 UTA par exploitation laitière, paraît un indice de hausse de productivité du travail lié à la concentration technique, donc un élément de réduction des coûts ; mais là encore, d'effet bien faible et très indirect de l'OCM et des quotas.
- L'évolution des investissements et du capital fixe renforce l'aspect spécialisé des exploitations laitières.

Le capital fixe moyen pour les spécialisés (41) est, selon le RICA, de 50% supérieur à celui du total agricole.

En outre, la variation a été plus élevée chez les laitiers, de plus de 10% entre 1990 et 1999, en particulier sur le chapitre terrains et cultures (+ 38%). Certes, la valeur de certains quotas paraît avoir été enregistrée à ce poste, directement ou intégrée au foncier. Mais on sait que ce ne peut être que très partiel et circonstancié. Vu le niveau des chiffres en cause et nos travaux précédents (Question 2.1.), les effets paraissent principalement dus aux besoins techniques coûteux de l'élevage laitier :

- A la concentration en permanence plus élevée dans le secteur laitier.
- A l'impact du coût des terres dans certains pays spécialisés en lait (Pays-Bas).
- A l'extension foncière des exploitations, à quota constant, par exemple en France (Pays de la Loire, etc.).

La causalité éventuelle de l'OCM et des quotas est discutée au Chapitre 3.1. mais leurs effets particuliers sur la répartition des revenus paraissent trop parcellaires et trop peu nourris par les données pour des conclusions probantes.

11.2.4. L'effet échelle/productivité sur la VANE/UTA

L'évolution à la hausse des coûts des exploitations laitières (Question 3.1. - Chapitre 12.6.) d'après RICA Europe (1990-1997) semblerait avoir en moyenne absorbé l'avantage de la croissance en volume des livraisons de lait par exploitation.

Cependant, les coûts par vache (même source) sont globalement à la baisse, du moins à prix constant, laissant attendre un bénéfice de la concentration technique des ateliers laitiers, sous condition de recettes constantes, ce qui est grossièrement vérifié (Question 2.1) et notablement dû au dispositif communautaire.

Afin d'approfondir cet effet d'échelle, on a eu recours aux données du RICA Europe sur la VANE par UTA, dans les ateliers laitiers spécialisés (41) et par taille économique d'exploitation. Certes il y a un biais entre les segmentations selon le nombre d'UDE et par classes de taille de cheptel, mais c'est la signification des résultats qui permettra d'apprécier si le biais est acceptable.

Le tableau suivant montre le niveau de la VANE/UTA pour le total des exploitations (voir Question 2.1) et pour les différentes tranches de taille renseignées en valeur.

Ensuite, le montant de chaque tranche est rapporté à la valeur du total.

On observe que :

- Systématiquement et en permanence, la valeur de la VANE/UTA est croissante en fonction de la taille.
- Les variations sont moins que proportionnelles mais très significatives. Ainsi dans le cas le plus fréquent, pour tous pays et sur toute la période, le niveau est triplé quand on passe de la tranche 8 à 16 UDE à la tranche 40 à 100 UDE (taille environ multipliée par 6).
- Le niveau de taille à partir duquel la valeur dépasse le niveau moyen national varie selon les pays, de manière cohérente avec les observations faites ci-avant sur les tailles moyennes de cheptel.

VANE/UTA chez les spécialisés laitiers (OTE 41) RICA en euros

Classe de taille par UDE	Allemagne		Espagne		France		Irlande		Italie		Pays-Bas		Royaume Uni	
	Euros	% du total	Euros	% du total	Euros	% du total	Euros	% du total	Euros	% du total	Euros	% du total	Euros	% du total
1990														
A- 0 à < 4	-	-	2 874	0,48	-	-	-	-	3 394	0,25	-	-	-	-
B- 4 à < 8	-	-	3 533	0,59	-	-	5 233	0,34	5 862	0,42	-	-	-	-
C- 8 à < 16	5 685	0,39	6 780	1,13	7 194	0,46	6 618	0,43	10 205	0,74	-	-	-	-
D- 16 à < 40	13 243	0,92	12 046	2,00	15 323	0,98	12 107	0,79	15 982	1,16	15 787	0,45	12 536	0,57
E- 40 à < 100	23 585	1,63	18 326	3,04	21 854	1,40	23 402	1,52	28 642	2,07	33 312	0,95	19 927	0,90
F- => 100	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	53 091	1,51	30 637	1,39
Total	14 449		6 020		15 585		15 410		13 830		35 087		22 076	
1993														
A- 0 à < 4	-	-	-	-	-	-	-	-	2 224	0,09	-	-	-	-
B- 4 à < 8	-	-	5 243	0,56	-	-	4 051	0,24	4 421	0,18	-	-	-	-
C- 8 à < 16	7 311	0,44	7 955	0,84	8 964	0,46	7 052	0,41	9 146	0,37	-	-	-	-
D- 16 à < 40	13 950	0,84	13 977	1,48	18 092	0,94	14 735	0,86	16 202	0,65	15 862	0,39	15 183	0,53
E- 40 à < 100	26 286	1,58	23 966	2,54	25 758	1,34	25 915	1,51	28 200	1,13	33 084	0,81	26 746	0,94
F- => 100	35 733	2,14	-	-	-	-	-	-	-	-	55 693	1,36	37 967	1,33
Total	16 676		9 440		19 281		17 180		24 880		41 020		28 500	
1996														
A- 0 à < 4	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
B- 4 à < 8	-	-	7 251	0,50	-	-	-	-	8 354	0,36	-	-	-	-
C- 8 à < 16	8 140	0,48	12 194	0,85	8 014	0,42	7 411	0,38	12 975	0,56	-	-	-	-
D- 16 à < 40	13 242	0,77	22 012	1,53	16 208	0,84	16 427	0,85	22 348	0,96	9 098	0,30	14 087	0,42
E- 40 à < 100	21 501	1,26	37 934	2,63	23 843	1,24	22 456	1,17	36 559	1,57	19 007	0,63	27 630	0,82
F- => 100	25 164	1,47	-	-	35 978	1,87	-	-	-	-	39 061	1,30	44 513	1,32
Total	17 124		14 400		19 251		19 250		23 290		30 094		33 785	
1999														
A- 0 à < 4	-	-	-	-	-	-	-	-	5 503	0,24	-	-	-	-
B- 4 à < 8	-	-	6 127	0,43	-	-	-	-	9 581	0,42	-	-	-	-
C- 8 à < 16	-	-	11 469	0,80	6 614	0,32	7 197	0,35	13 924	0,61	-	-	-	-
D- 16 à < 40	15 963	0,74	21 430	1,49	17 199	0,84	14 536	0,72	21 574	0,94	-	-	10 499	0,39
E- 40 à < 100	28 151	1,30	39 950	2,78	25 579	1,25	27 433	1,35	33 992	1,48	21 173	0,62	20 799	0,77
F- => 100	34 565	1,59	-	-	32 627	1,59	-	-	-	-	44 811	1,30	36 768	1,36
Total	21 703		14 380		20 477		20 310		22 900		34 410		27 072	

Ainsi en Espagne, l'unité est dépassée à partir de 8 à 16 UDE en 1990, puis de 16 à 40 ultérieurement. En Italie, c'est d'abord 16 à 40 UDE puis 40 à 100 ; comme l'Allemagne, la France et l'Irlande.

Aux Pays-Bas et au Royaume-Uni, c'est à partir de 100 UDE.

- Il y a moins de différences en valeur pour la même tranche entre tous les pays que pour les moyennes nationales, ce qui conforte l'hypothèse de seuils d'échelle techniques assez proches.

On peut en conclure que la donnée est valide et que la concentration technique signalée des ateliers laitiers se traduit par une élévation importante des VANE/UTA considérées comme de bons indicateurs des niveaux de revenus.

Dans la mesure où on a constaté que la croissance des exploitations se traduit par un faible accroissement du nombre d'UTA, on a un bon indicateur, certes indirect, de l'effet positif probable de la concentration sur la répartition des revenus.

11.2.5. Les variantes régionales

A la question 3.3. sont traitées les informations sur la répartition régionale des exploitations laitières dans l'Union Européenne et sont discutés les effets qu'elle a pu subir de l'OCM et des quotas.

Après avoir retenu les principaux traits, on essaiera d'apprécier les conséquences sur la répartition des revenus.

11.2.5.1. La concentration laitière relative

La réduction généralement plus rapide du nombre de laitiers dans le total agricole peut connaître des variations importantes, voire des exceptions, traduisant, aux extrêmes, soit une hyper-spécialisation dans une forte densité laitière, soit un noyau de résistance (périurbain, par exemple) dans un fort recul des autres activités agricoles dominantes.

11.2.5.2. La concentration région/secteur

Par exemple, entre 1990 et 1997, de nombreuses régions déjà spécialisées ont accru leur pourcentage dans le nombre total d'exploitations laitières, notamment en Irlande, Allemagne, Pays-Bas, France, Italie, Royaume Uni. Parfois du fait d'une réduction un peu lente du nombre d'exploitations laitières (Bavière).

Mais les régions qui ont perdu sont principalement en Espagne, Italie, Portugal, Grèce, ce qui traduit clairement la concentration plus rapide dans ces pays avec de petites exploitations.

Pour l'ensemble des pays, les régions laitières maintiennent ou renforcent (Bavière, Galice, etc.) leurs positions.

11.2.5.3. La concentration région/branche

Avec les quotas, le principal phénomène à noter est la croissance de la part de la production italienne, surtout en Lombardie et Emilie-Romagne.

Si l'on observe une période plus longue, avant quotas, par exemple l'Union Européenne à 9 depuis 1973, la part de production a diminué pour la France, la Belgique, le Danemark. Elle a augmenté jusqu'en 1984 pour l'Irlande, les Pays-Bas. Elle a augmenté depuis 1984 pour l'Italie et le Royaume-Uni (Nord et Ulster).

11.2.6. Le rôle historique de l'OCM. Le cas breton

Depuis les quotas, les mouvements sont limités. Les divers indicateurs supportent l'idée de l'importance acquise des spécialisations régionales, des points de vue de la dynamique technique et sociale et des liaisons industrielles.

Mais il paraît utile de revenir sur l'hypothèse du rôle favorable de l'OCM sur la croissance de la production avant les quotas.

On propose un rapide aperçu du cas de la Bretagne qui montre une différenciation significative dans un pays aux régions et systèmes laitiers multiples et variés (source CNIEL).

- En 1969, la Bretagne fournit 12 à 13% de la collecte française, comme les Pays de la Loire et la Basse-Normandie, autant que Rhône-Alpes et Lorraine réunis.
- En 1980, la Bretagne fournit près de 21% de la collecte (qui s'est accrue) devant les Pays de la Loire à 14,8%, la Basse Normandie à 10,9% et le total Rhône Alpes - Lorraine à 11,4%.
- En 1989 et en 1999, les positions n'ont plus changé pour ceux-là (entre-temps, l'Auvergne aura élargi sa part, à l'inverse, par exemple, du Poitou-Charentes)

Quelle a été la destination de l'accroissement de production de la Bretagne ?

Quasi totalement pour le beurre et la poudre, jusqu'aux quotas. Ce qui est difficile à concevoir sans une OCM permettant d'en tirer un revenu acceptable, sous contrainte de la réduction du nombre de producteurs et de l'augmentation des livraisons par exploitation.

11.2.7. L'effet des systèmes nationaux de quotas

On retiendra une illustration des analyses conduites pour la question précédente (2.1)

Le Royaume-Uni a connu un glissement vers l'Ouest de sa production après la dissolution tardive, en 1994, des Milk Marketing Boards. Mais, malgré des quotas marchands, la croissance relative des exploitations a été ralentie.

Le système administré français et les systèmes marchands mais régionalisés d'Allemagne, d'Espagne et d'Italie, ont conduit à une stabilisation des répartitions par région et à des restructurations parallèles dans chacune d'elles. Dans les régions d'agriculture diversifiée, la croissance des exploitations a pu entraîner une déspecialisation relative.

11.3. Jugement

11.3.1. Résultats de l'analyse

Des points d'analyse, nous retiendrons :

- La concentration des exploitations dans un mouvement de spécialisation et de densification régionale, avec une croissance absolue et/ou relative du nombre de gros ateliers à plus de 50 et plus de 100 vaches, entraînant une concentration plus que proportionnelle de ceux-ci dans la production totale.
- Le rôle essentiel de la démographie et des seuils techniques dans la réduction du nombre d'exploitations laitières.
- Le rôle significatif de l'OCM dans la croissance de la production jusqu'aux quotas et comme composante de la structuration des exploitations et de la répartition du revenu laitier global, avec des cas particuliers mais importants comme celui de la Bretagne.
- La stabilisation des composantes structurelles et régionales depuis les quotas et pratiquement dans tous les systèmes d'exploitations, mais la poursuite de la concentration technique et donc de la recette laitière.
- L'effet d'échelle significatif sur la VANE/UTA et sur l'emploi composant ensemble un facteur de concentration du revenu.

11.3.2. Jugement

- La répartition des revenus laitiers a été changée de façon significative en faveur des plus gros ateliers dans des exploitations spécialisées ou non, dans des régions déjà spécialisées ou en voie de spécialisation.
- Les revenus individuels ont été favorisés mais moins que proportionnellement par la croissance des exploitations et l'amélioration des économies d'échelle.
- L'OCM a été d'abord et seule, un facteur significatif du niveau et de la répartition du revenu par la croissance de la production, la spécialisation, y compris régionale, la baisse des coûts unitaires et le soutien des prix.
- Les quotas ont globalement figé les répartitions régionales (sauf attributions nouvelles et quelques transferts internes aux Etats). Ils ont ralenti le processus de croissance et parfois stoppé celui de spécialisation.

Mais ils ont permis une poursuite de la concentration technique et des effets d'échelle et ont contribué avec l'OCM à maintenir les prix nécessaires à des revenus équitables sinon durables d'exploitation menacées par la hausse permanente des seuils de compétitivité.

11.4. Limites

Au delà des certitudes sur les impacts régionaux, on doit s'interroger sur l'importance du rôle des instruments communautaires par rapport à ceux de la démographie agricole, de l'industrie et des autres politiques agricoles et rurales (voir question 3.1 chapitre 12.8).

THEME 3 : ADAPTATION DES STRUCTURES PRODUCTIVES, ESPACE RURAL, EMPLOI

12. QUESTION (3.1) : L'OCM LAIT ET LE REGLEMENT QUOTAS ONT-ILS EU UN EFFET SIGNIFICATIF SUR L'EVOLUTION DE LA STRUCTURE PRODUCTIVE DES EXPLOITATIONS LAITIÈRES ?

12.1. Préalables

12.1.1. Compréhension de la question

Il s'agit d'examiner si l'OCM Lait et le Règlement Quotas, indépendamment des autres effets, en particulier des autres mesures communautaires, nationales ou régionales, complémentaires ou non aux Règlements OCM Lait et Quotas, ont eu un effet significatif sur l'évolution de la structure productive des exploitations laitières.

Par structure productive des exploitations laitières on entend l'ensemble et la composition des facteurs (physiques, techniques, financiers, humains et organisationnels) qui sont à la base de l'exercice de l'activité de production et de vente de lait de vache.

12.1.2. Critères de jugement

Dans la production laitière, les instruments communautaires et les quotas ont contribué à :

- Modifier la tendance générale de réduction du nombre d'exploitations agricoles,
- Modifier la tendance de concentration et la taille des cheptels et exploitations laitières,
- Modifier le cheptel de vaches laitières,
- Modifier les rendements techniques,
- Modifier les tendances de spécialisation des exploitations laitières,
- Modifier l'emploi dans les exploitations laitières,
- Orienter les investissements des exploitations,
- Faciliter les transferts d'exploitations.

12.1.3. Indicateurs

- Comparaison entre l'évolution du nombre d'exploitations laitières et l'évolution du nombre total d'exploitations agricoles
- Evolution du rapport entre les nombres d'exploitations laitières et d'exploitations agricoles totales
- Evolution des variations en % du nombre d'exploitations laitières par classes de taille dans la période concernée
- Evolution des variations de l'emploi (Unité de travail) dans les exploitations laitières par rapport à toutes les exploitations
- Evolution du cheptel laitier
- Evolution des rendements en lait des vaches
- Evolution du rapport (%) entre le nombre d'exploitations avec des vaches spécialisées laitières (considérées comme exploitations spécialisées) et le nombre total d'exploitations avec des vaches.
- Variations (%) 1990-1997 du nombre d'exploitations avec des vaches spécialisées laitières, du nombre d'exploitations avec autres vaches (considérées comme exploitations non spécialisées) et du nombre d'exploitations total avec des vaches.

- Niveau et composition du capital fixe dans les exploitations laitières spécialisées par rapport à l'ensemble des exploitations agricoles.

En ce qui concerne le critère « Faciliter les transferts d'exploitations » le manque de données homogènes a empêché la construction d'un indicateur direct. Les indicateurs indirects ne sont pas apparus suffisamment fiables.

12.1.4. Sources de données

En ce qui concerne les données de base pour l'élaboration des indicateurs de structures, les données Eurostat ont principalement été utilisées (relevés annuels et enquêtes triennales). Dans certains cas elles ont été complétées par des statistiques nationales.

Les données relatives à l'emploi et aux investissements proviennent de la banque de données du RICA.

Les tableaux et les graphiques citent les sources d'origine.

12.1.5. Limites

Les données statistiques utilisées pour la construction des indicateurs ne sont pas toujours homogènes. Ainsi dans le cas d' Eurostat, pour un même sujet on trouve des données différentes selon les différentes publications (par exemple, le nombre de vaches).

En outre, dans les enquêtes triennales, il y a eu plusieurs modifications du champ d'enquête. Donc, les séries peuvent présenter des ruptures dues à l'application de différentes méthodes de relevé par les Etats membres.

Concernant les indicateurs construits à partir des données de production (par exemple, les rendements des vaches), les imprécisions statistiques sont encore plus importantes, en particulier pour les données relatives à quelques pays (l'Italie, par exemple). Par conséquent, le résultat des élaborations doit être pris avec prudence.

Ces limites ne portent pas atteinte à la validité d'ensemble des analyses et de l'évaluation, car le jugement a été formulé, en général, sur la base de l'orientation des tendances dans les différentes sous-périodes (avant et après l'application des quotas).

En outre, les questions ont été soumises à l'attention de témoins privilégiés lors des interviews qui ont permis de compléter, corriger et motiver les analyses effectuées.

12.2. Analyse : Evolution du nombre des exploitations laitières dans l'Union Européenne par rapport au total des exploitations agricoles ³

Les processus de restructuration dans le secteur laitier ont été très intenses. De 1983 à 1997, plus de 1 800 000 exploitations sont sorties du secteur laitier des pays de l'Union Européenne à 6, soit 75% des exploitations qui existaient dans les années soixante-dix.

Le nombre des exploitations laitières s'est réduit à un taux moyen annuel beaucoup plus élevé (3,2% pour l'Union Européenne à 6), que pour la moyenne du secteur agricole (-1,4%).

Dans tous les pays la réduction a été significative, partout nettement plus importante que dans le secteur agricole dans son ensemble.

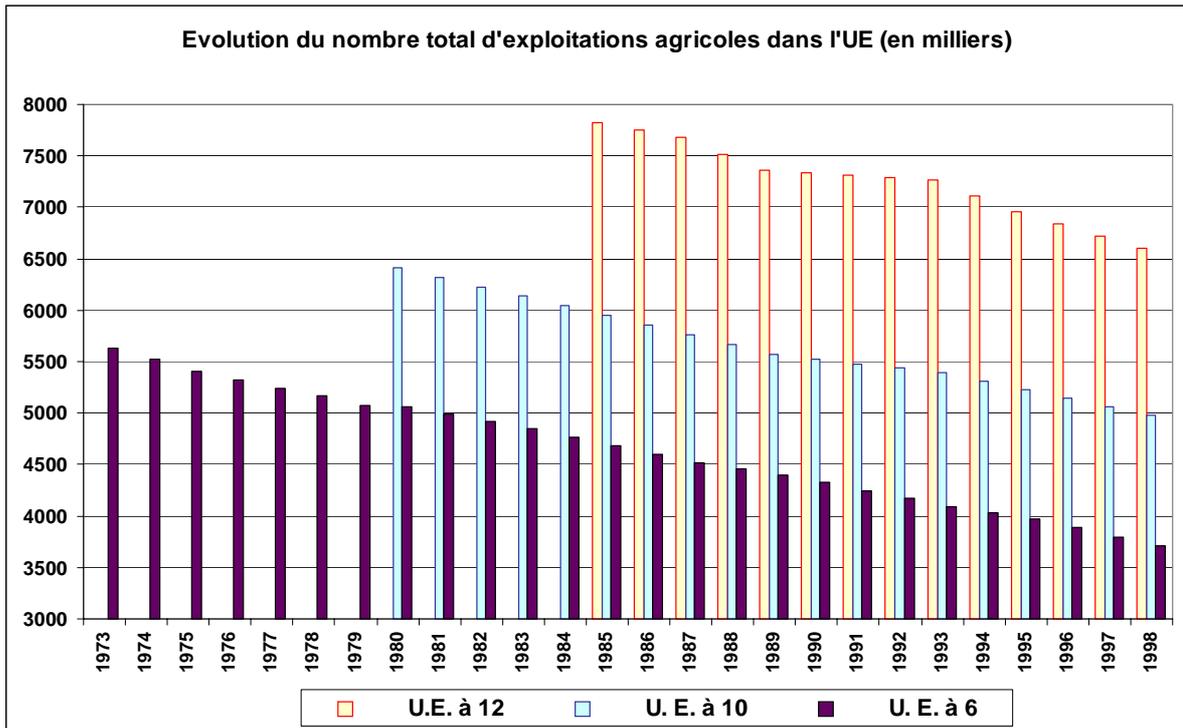
En conséquence, dans tous les pays de l'Union Européenne, la part des exploitations laitières dans le total des exploitations agricoles a constamment diminué dans le temps.

³ Pour examiner l'évolution du nombre des exploitations dans les différents pays communautaires, voir Annexes a et b question 3.1.

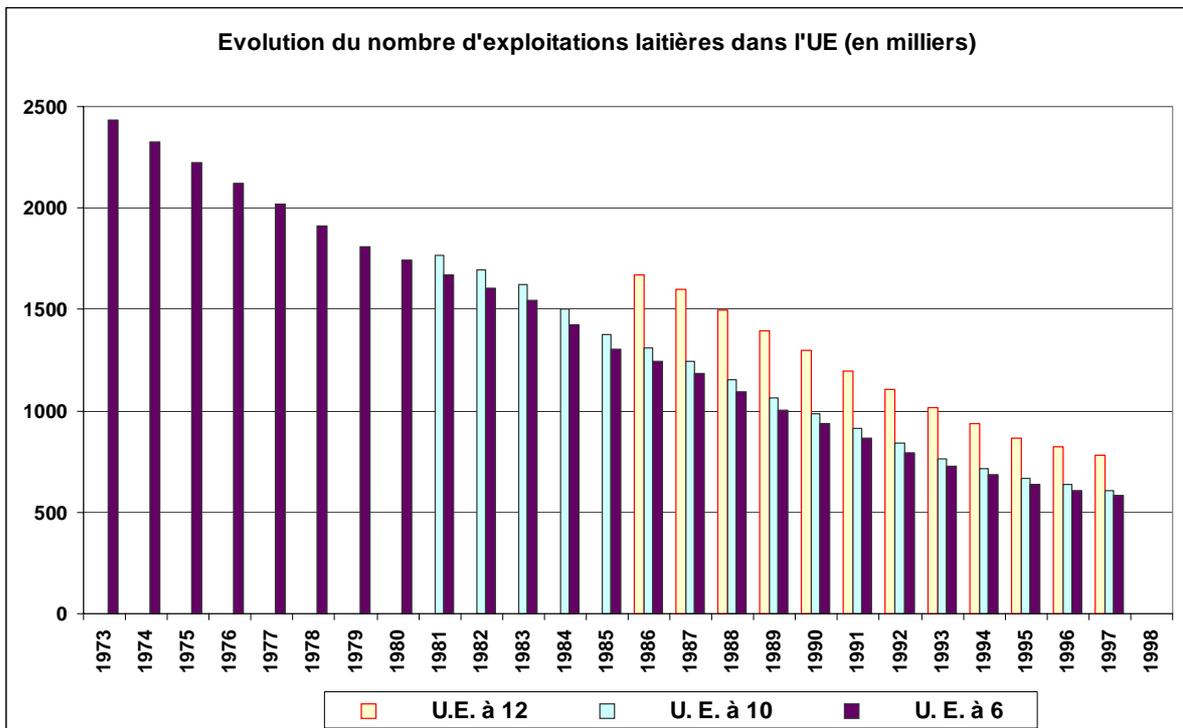
Evolution du nombre d'exploitations
(en pourcentage annuel moyen de variation)

Pays	1973-83	1985-91	1991-97	1985-97	1973-97
Total exploitations agricoles					
U. E. à 12		-1,09	-1,35	-1,17	
U. E. à 10		-1,31	-1,28	-1,24	
U. E. à 6	-1,39	-1,56	-1,78	-1,59	-1,36
Allemagne	-2,31	-2,02	-1,98	-1,88	-1,82
France	-1,84	-1,91	-3,18	-2,36	-1,93
Italie	-0,86	-1,37	-1,30	-1,28	-0,98
Pays-Bas	-1,80	-0,69	-0,91	-0,78	-1,12
U.E.B.L.	-2,50	-1,45	-1,52	-1,42	-1,69
Royaume-Uni		-0,14	-0,44	-0,29	
Irlande		-4,28	-1,41	-2,66	
Danemark		-2,56	-2,60	-2,38	
Grèce		1,06	1,43	1,29	
Espagne		-1,59	-1,78	-1,60	
Portugal		4,88	-0,89	1,87	
Exploitations laitières					
U. E. à 12		-5,18	-5,81	-4,59	
U. E. à 10		-5,64	-5,63	-4,68	
U. E. à 6	-3,65	-5,62	-5,49	-4,63	-3,17
Allemagne	-3,70	-4,24	-5,40	-4,43	-2,94
France	-3,87	-6,48	-4,58	-5,49	-3,30
Italie	-3,01	-6,95	-8,06	-6,34	-3,47
Pays-Bas	-3,58	-3,72	-3,61	-3,45	-2,60
U.E.B.L.	-4,29	-5,74	-5,36	-4,94	-3,20
Royaume-Uni	-3,72	-3,31	-2,40	-3,15	
Irlande	-4,01	-5,66	-3,81	-4,56	
Danemark	-5,07	-5,77	-6,09	-5,23	
Grèce		-5,95	-8,19	-5,75	
Espagne		-4,37	-7,13	-4,81	
Portugal		-1,19	-4,99	-2,91	

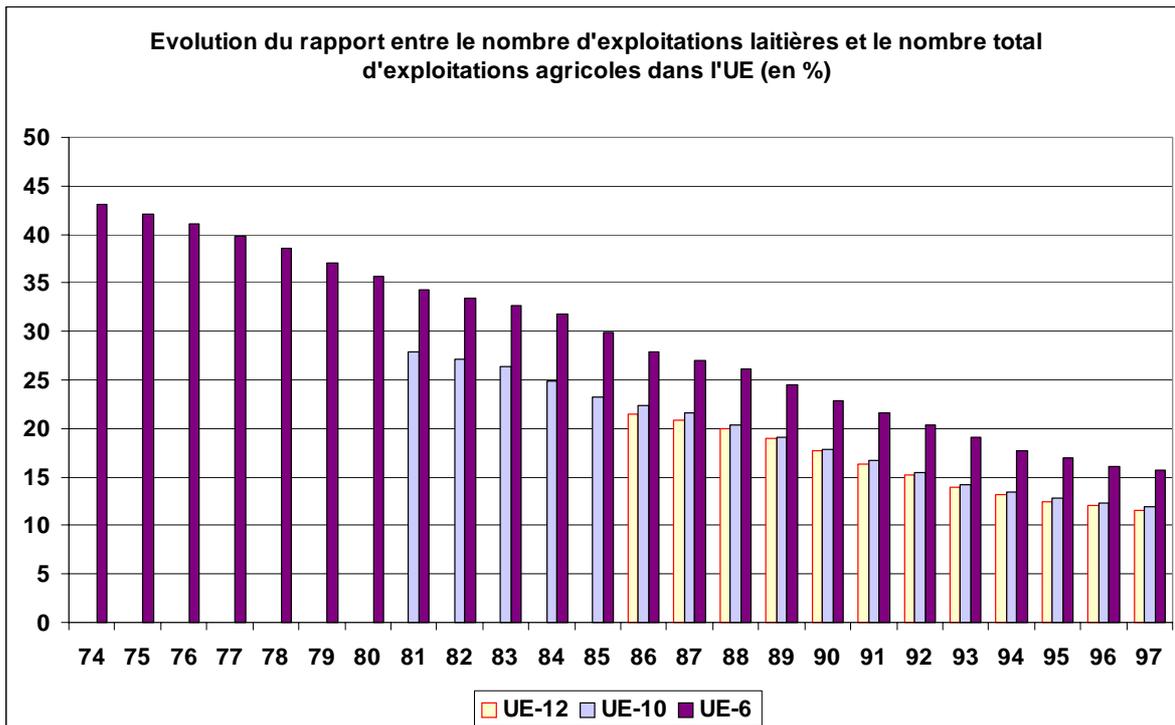
Source : Elaboration à partir des données Eurostat



Source : Elaboration à partir de données Eurostat



Source : Elaboration à partir de données Eurostat



Source : Elaboration à partir de données Eurostat

La réduction du nombre des exploitations laitières s'est faite à des rythmes un peu différents après l'introduction des quotas. Dans la période 1973-83 elle a été de -3,7% tandis que dans la période suivante il y a eu une légère accélération (-4,6% annuel pour l'Union Européenne à 6) et cette tendance s'est vérifiée dans tous les pays de l'Union Européenne.

NB : Pour l'interprétation il convient de rappeler que les taux de seconde période s'appliquent sur une population déjà réduite mais aussi un peu plus spécialisée.

Après 1985, la réduction a été particulièrement importante en Italie (-6,3% par an), mais la Grèce, le Danemark et la France ont eux aussi enregistré des taux de réduction supérieurs à 5%.

La forte réduction du nombre des exploitations laitières a été causée par de nombreux facteurs, certains liés au secteur agricole en général, d'autres propres au secteur laitier :

- La disparition progressive de l'élevage pour autoconsommation.
- Le vieillissement des producteurs laitiers a conduit à l'abandon plus aisément, parce que le travail familial est difficilement remplaçable.
- La généralisation du progrès technique, notamment la hausse de rendement des vaches
- Les normes hygiéniques et sanitaires. Certaines exploitations auraient dû effectuer de lourds investissements de mise à niveau.
- L'augmentation considérable des contraintes et des coûts de production a élevé le seuil minimal d'économie d'échelle. Les exploitations qui n'avaient pas la dimension et/ou de perspectives d'extension ont préféré abandonner l'activité.
- Les plans d'encouragement à la cessation de la production laitière mis en place par l'Union Européenne et les Etats ont favorisé le processus d'abandon (1985-1989-1992).
- L'intérêt relatif des grandes cultures depuis 1992, et des élevages hors sol (porcs, volailles).
- La restructuration de l'industrie et de la collecte.
- Les répercussions de l'OCM et des quotas.

12.2.1. Les effets de l'OCM sur le nombre d'exploitations laitières

Le maintien sur le marché intérieur d'un prix équitable élevé et stable (voir question 1.6.) et la protection tarifaire ont permis à des exploitations coûteuses ou peu efficaces de rester sur le marché. En ce sens, l'OCM seule a pu, en même temps, freiner la réduction relative du nombre des exploitations ici et là et soutenir un flux d'installations et même de créations ailleurs.

12.2.2. Les effets des Quotas sur le nombre d'exploitations laitières

Le système des Quotas a rajouté des effets plus complexes et contrastés. Il peut favoriser d'une manière indirecte la réduction du nombre des exploitations dans quelques zones, et dans d'autres constituer un instrument pour freiner l'abandon :

12.2.2.1. Le système des quotas comme accélérateur de la réduction

L'effet premier a été de réduire et bloquer la production globale, donc d'élever les seuils de compétitivité, avec ensuite la possibilité de capitaliser la valeur du quota au moment de la vente de l'exploitation ou de l'abandon de l'activité laitière (quota obtenu par les producteurs historiques à coût nul). Ceci est arrivé surtout dans les zones où il y avait une alternative valide à l'activité laitière, agricole ou non. Avant 1992, les titulaires de quotas pouvaient capitaliser la valeur du quota seul en vendant l'exploitation, parce que le quota n'était pas transférable tout seul ; vice versa, après 1992, avec le règlement CE 3950/1992, dans quelques pays (l'Italie, le Royaume-Uni et l'Allemagne) on a autorisé le transfert des quotas sans exploitation, ce qui a permis aux producteurs historiques de réaliser les quotas sans sortir du secteur agricole, en les reconvertissant dans d'autres activités. Pour ces raisons, dans les pays où la vente des quotas est permise, les processus de réduction des exploitations laitières ont pu s'intensifier à partir de 1992.

12.2.2.2. Le système des quotas comme frein de la réduction

Le système des quotas (combiné à l'OCM et à d'autres mesures – contre les handicaps, pour l'installation – en assurant de multiple façon un prix de marché ou un revenu acceptables) a permis le maintien de l'activité laitière dans quelques zones difficiles ou marginales, où les alternatives agricoles et extra-agricoles sont insuffisantes, freinant ainsi le processus d'abandon. Dans de nombreuses zones du Mezzogiorno italien ou des Alpes et autres montagnes, l'élevage bovin laitier aura survécu grâce au système des Quotas liés au sol, même quand le prix au producteur est minimum (Auvergne).

12.2.3. Eléments de jugement

Il s'agit d'évaluer si la dynamique aurait été différente en l'absence des instruments, si le secteur laitier avait plus ou moins la nécessité de développer un processus de restructuration et de rationalisation plus intense que les autres secteurs agricoles. C'est-à-dire si la structure du secteur avait la nécessité d'atteindre des niveaux plus élevés d'efficacité.

Les statistiques européennes de longue période et certaines études particulières (ONILAIT/France) démontrent des phénomènes lourds, démographiques et techniques. Les effets institutionnels sont variés, ambivalents, évolutifs. Les mêmes mesures d'encouragement à la cessation de la production ont été adoptées pour offrir une voie de sortie aux exploitations les moins viables, autant que pour favoriser la maîtrise de la production. Le résultat obtenu par ces mesures dans quelques pays⁴ est un indicateur de la nécessité de restructuration et rationalisation du secteur laitier et il reflète, dans une certaine mesure, le retard avec lequel la restructuration spontanée du secteur a démarré.

Dans certains cas, l'OCM a donc probablement contribué à prolonger ce retard et à d'abord ralentir puis accélérer la tendance de réduction du nombre d'exploitations. Le système quotas aussi (d'une manière plus variable, positive ou négative à raison des différentes situations régionales) a eu un effet global net de ralentissement d'une dynamique structurelle qui, à cause des nombreuses

⁴ En Italie les mesures d'encouragement à la cessation de la production auraient entraîné 10-15% des abandons de la période 1985-1992. En Espagne, en 1995-96, 50% environ des abandons sont imputables à cette mesure.

variables internes ou externes au secteur, déjà rappelées, aurait été plus rapide⁵, du moins à OCM égale.

12.3. Analyse des changements dans la distribution des exploitations laitières par classes de taille

La dynamique de réduction du nombre d'exploitations laitières n'a pas été linéaire pour toutes les classes de taille. Elle a produit des changements importants dans les structures de répartition de la production, en induisant un phénomène de concentration dans les élevages de plus grandes tailles.

De 1983 à 1997, dans l'ensemble de l'Union Européenne, les plus petites exploitations ont le plus rapidement disparu, pendant que les plus grandes se sont maintenues, agrandies et parfois multipliées, avec un déplacement de la distribution des exploitations vers les classes supérieures à 30 vaches. Au cours de ces 14 années, les exploitations jusqu'à 29 vaches ont diminué d'un million d'unités, à un rythme moyen annuel d'environ -5% ; celles de dimension supérieure à 50 vaches, en croissance constante, ont augmenté d'environ 7.000 unités, 0,7% par an, et celles de dimensions intermédiaires (de 30 à 50 vaches) ont légèrement diminué, - 0,8% par an.

Evolution du nombre des exploitations laitières par classes de taille entre 1983 et 1997 (en pourcentage annuel moyen de variation)

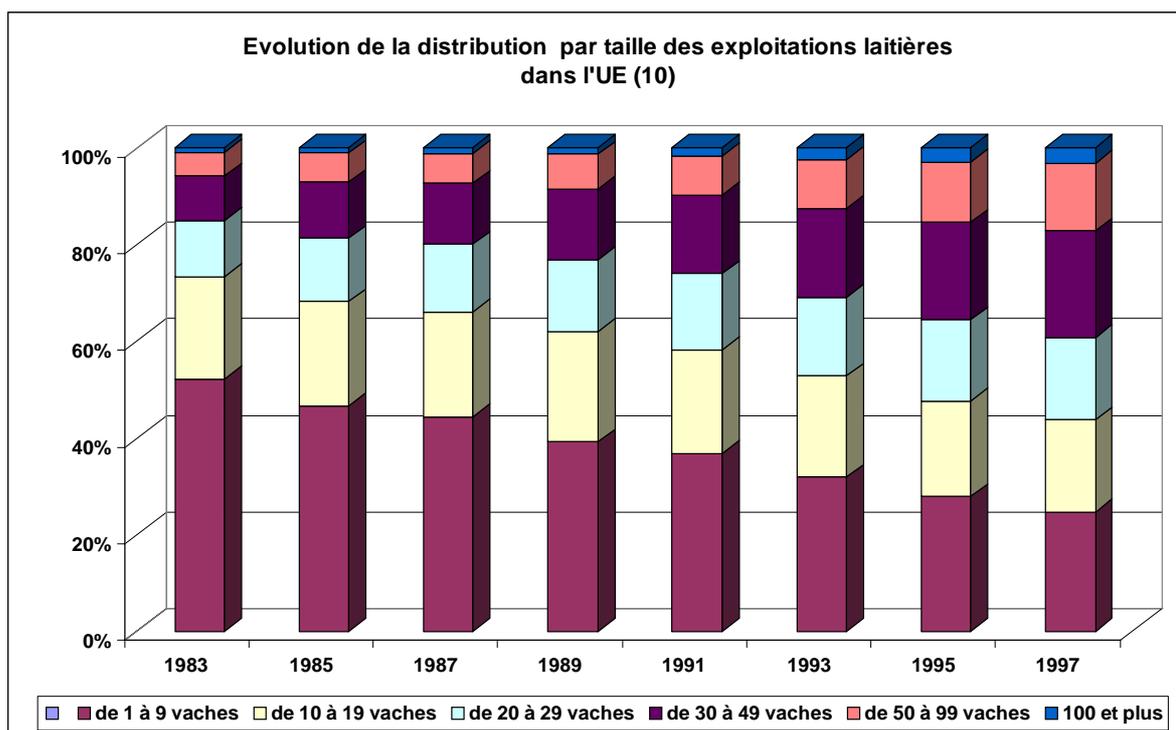
	UE-10	RFA	France	Italie	NL	UEBL	UK	Irlande	DK	Grèce
Toutes exploitations	-4,5	-3,8	-4,7	-5,4	-3,0	-4,2	-2,7	-3,9	-4,5	-4,9
de 1 à 9 vaches	-5,9	-5,3	-6,4	-6,1	-4,0	-6,0	-4,7	-6,2	-6,3	-5,3
de 10 à 19 vaches	-4,8	-4,3	-5,7	-3,5	-4,0	-5,3	-3,6	-4,2	-6,3	1,4
de 20 à 29 vaches	-3,2	-2,4	-3,7	-2,6	-3,9	-4,0	-3,7	-2,2	-5,6	4,8
de 30 à 49 vaches	-0,8	0,5	-0,5	0,5	-1,8	-2,0	-2,9	0,3	-4,0	7,1
de 50 à 99 vaches	0,4	7,2	1,8	1,2	-2,2	1,4	-1,9	0,6	0,6	0,0
100 vaches et plus	1,3	62,5	10,0	2,4	-3,3	3,6	-1,0	0,8	5,7	0,0

Source : Elaboration à partir de données Eurostat

La distribution des exploitations par classes de taille s'est donc considérablement modifiée : les exploitations de moins de 29 vaches, qui représentaient plus de 80% des exploitations laitières européennes en 1983, n'étaient plus qu'à 60% en 1997. La réduction a été la plus importante dans les exploitations les plus petites, de moins de 9 vaches, passées de 52% en 1983 à 24% en 1997⁶.

5 Les enquêtes sur place menées dans les différents pays sont d'accord avec cette conclusion, même si les motifs ne sont pas complètement homogènes. Pour un approfondissement, voir la situation évolutive de la structure des exploitations laitières dans les différents Pays de l'UE selon les enquêtes sur place, à l'Annexe 3.1 d)

6 L'évolution structurelle a varié selon les pays, notamment parce qu'au début les structures de production y étaient différentes. En 1983 la dimension moyenne des exploitations était déjà élevée dans certains pays : au Royaume-Uni et aux Pays-Bas les exploitations ayant plus de 30 vaches représentaient déjà respectivement 70% et 80% des exploitations laitières et celles de plus de 50 vaches 45% et 33%, a contrario, dans d'autres pays, l'élevage bovin laitier était caractérisé par des structures de petites et très petites dimensions : en Italie et en Grèce les exploitations avec moins de 9 vaches constituaient 82 et 95% des exploitations laitières totales, et les exploitations de plus de 50 vaches n'arrivaient pas à 2% en Italie et n'existaient pas en Grèce. En Espagne et au Portugal aussi, dans la deuxième partie des années quatre-vingt, l'élevage bovin laitier était caractérisé par des structures de petites dimensions : 80% et 92% des exploitations avaient moins de 9 vaches. Une situation intermédiaire est présentée par la France, l'Allemagne et l'Irlande, où l'élevage bovin laitier était caractérisé par des structures de dimensions moyennes : 80% des exploitations comptaient moins de 30 vaches.



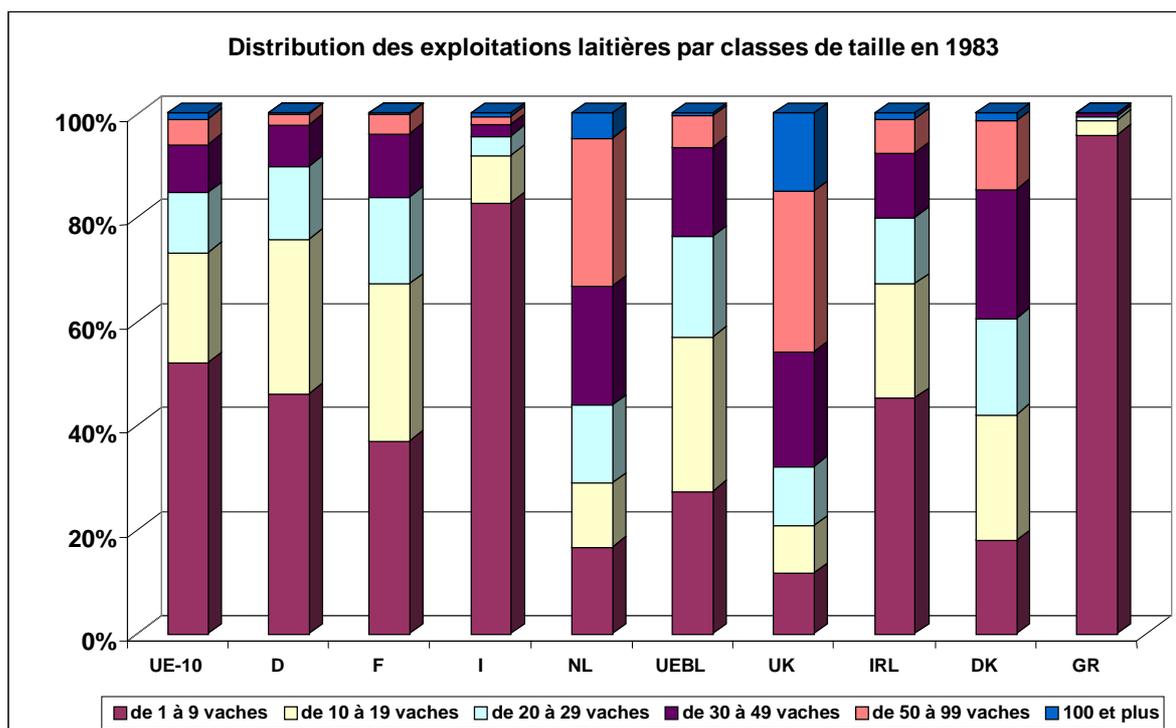
Source : Elaboration à partir de données Eurostat

Ainsi, la structure sectorielle en 1997, par rapport à 1983, apparaît profondément modifiée dans tous les pays, après un déplacement progressif vers les classes de dimensions plus élevées. Les pays qui disposaient initialement le plus de structures de grande dimension (Royaume-Uni et Pays-Bas) ont logiquement enregistré des variations moins marquées mais dans toutes les classes de taille, comme le montrent les taux moyens de variation à des niveaux relativement limités⁷. Au contraire les évolutions ont été considérables dans les pays caractérisés initialement par des structures productives intermédiaires (la France et l'Allemagne) : à une réduction significative des exploitations de moins de 30 vaches correspond un accroissement considérable de celles de plus de 50 vaches : en Allemagne, en l'espace de 14 ans, les exploitations de plus de 50 vaches sont passées de 2% à 12%, et en France de 4% à 14%⁸.

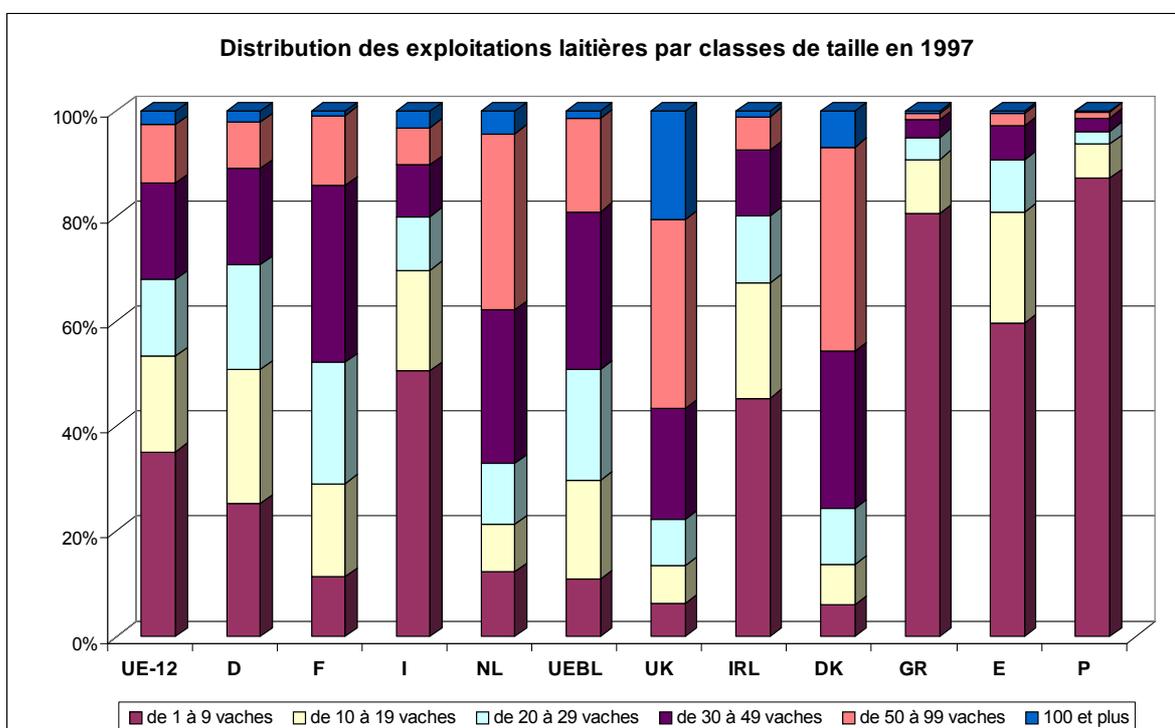
7 Aux Pays-Bas l'opinion courante est que la taille des exploitations a augmenté, mais aurait augmenté encore davantage en l'absence du système des quotas.

8 Parmi les pays caractérisés initialement par des exploitations de très petites dimensions moyennes, l'Italie a connu des ajustements structurels : à une réduction très forte des exploitations de moins de 10 vaches (passées de 80% à 50% en 14 ans) a surtout correspondu une augmentation significative des exploitations de dimensions moyennes (10 à 50 vaches), passées de 15% à 40%, tandis que l'augmentation de celles de grandes dimensions a été relativement plus limitée. Le processus de concentration en Italie est très fort : les dernières données montrent que dans la Pianura Padana 7.500 exploitations laitières produisent 40% du lait italien.

Très importants ont été les changements structurels en Espagne : là aussi, d'une manière analogue au cas italien, avec réduction forte des exploitations de très petites dimensions au profit de celles de taille moyenne (en Espagne l'opinion des interviewés est que le système des quotas a favorisé la concentration. Au contraire, l'OCM n'a pas produit d'effets significatifs). Une plus grande souplesse dans l'ajustement structurel est enregistrée en Grèce et au Portugal, où, en 1997, plus de 90% des exploitations comptaient encore moins de 20 vaches.



Source : Elaboration à partir de données Eurostat



Source : Elaboration à partir de données Eurostat

Les facteurs qui ont généré les processus d'ajustement structurel observés sont principalement ceux qu'on a déjà mentionnés à propos de la réduction du nombre d'exploitations laitières, en particulier la recherche, par les exploitations, d'économies d'échelle devenues indispensables pour réussir à investir, limiter les coûts de production et maintenir la rentabilité.

Cette stratégie est bien mesurée par l'évolution du nombre moyen de vaches laitières dans les exploitations européennes. Dans l'Union Européenne à 12 entre 1989 et 1997 le nombre moyen a augmenté de 7,8 têtes par élevage, à un rythme annuel de 4,6%.

Le tableau suivant montre la vitesse de ce mouvement dans les pays communautaires. Les cas du Royaume-Uni et de l'Italie sont significatifs. Le premier, où le rythme annuel de croissance est particulièrement bas à cause de la taille moyenne déjà élevée au début de la période. La seconde a doublé sa propre taille moyenne entre 1989 et 1997. Ils illustrent un phénomène lent mais certain de rapprochement des conditions de production dans l'Union Européenne.

Evolution du nombre moyen de vaches laitières par exploitation

	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	Evol.89-97 %
UE-12	18,1	18,6	18,7	19,5	21,1	22,7	24,1	24,9	25,9	4,6
Allemagne	22,5	21,8	20,5	21,0	22,3	23,7	25,0	26,3	27,0	2,3
France	22,8	23,8	24,7	25,3	27,3	29,0	29,5	30,0	30,7	3,8
Italie	10,7	11,6	11,2	12,4	15,5	16,7	18,4	19,8	20,5	8,5
Pays-Bas	35,6	37,4	39,5	40,1	41,1	42,2	44,3	42,5	44,9	2,9
U.E.B.L.	25,9	26,8	27,6	27,7	28,7	30,9	31,3	31,5	32,9	3,0
Royaume-Uni	65,0	66,1	65,5	66,5	69,0	72,0	71,7	68,8	68,8	0,7
Irlande	24,5	24,5	25,5	25,9	27,3	28,6	30,2	31,4	32,4	3,6
Danemark	33,5	35,1	35,9	36,6	39,7	41,8	43,5	47,1	52,7	5,8
Grèce	3,2	3,4	3,6	3,9	4,3	5,2	6,6	7,1	7,7	11,6
Espagne	7,6	7,6	8,2	8,7	9,5	10,1	11,2	11,6	11,8	5,6
Portugal	3,9	3,9	3,9	3,8	3,8	4,0	4,2	4,6	5,2	3,7

Source: Elaboration à partir des données Eurostat

Dans ce contexte on peut chercher à préciser les effets aussi bien de l'OCM que des quotas de production.

12.3.1. Les effets de l'OCM sur la distribution des exploitations laitières par classes de taille

Les effets supposés de retardement de l'ajustement structurel aux débuts de l'OCM se sont estompés avec les quotas et les mesures d'accompagnement. On a constaté que les taux de disparition des exploitations sont très homogènes pour les classes de 1 à 9 et de 10 à 19 vaches dans toute l'Union Européenne de 1983 à 1997. Ils se différencient selon les pays à partir de 20-29 vaches. A partir de 1989, on observe un rattrapage de la taille moyenne de troupeau dans les pays avec les plus petites structures (Grèce, Italie, Espagne).

On soulignera que ces pays bénéficient le moins des outils de l'OCM mais ont des prix du lait favorables aux producteurs.

12.3.2. Les effets des Quotas sur la distribution des exploitations laitières par classes de taille

Le système des quotas, au niveau des années de référence, a pu ralentir en principe les processus (favorisés par la croissance de la production) d'ajustement structurel. Les exploitations qui veulent grandir et améliorer leurs économies d'échelle doivent se procurer les quotas nécessaires. Si un marché libre des quotas existe, ceci se traduit par un investissement et/ou un coût financier d'agrandissement d'entreprise, qui correspond au prix auquel on achète ou loue les quotas, auquel s'ajoutent les coûts éventuels de transaction (recherche des sujets disposés à vendre, coûts de négociation, coûts de nature fiscale), qui peuvent être assez importants. Mais, outre le gain d'échelle, le coût net peut être réduit par les dispositions fiscales, générales ou particulières (amortissements aux Pays-Bas et en Allemagne).

En l'absence d'un marché libre des quotas, l'ajustement structurel peut cependant être plus rigide et limité. Les exploitations qui veulent augmenter leurs dimensions sont contraintes d'acheter ou louer des exploitations entières qui disposent d'un quota ; ou à attendre la réalisation de plans de restructuration ou de redistribution, à travers lesquels sont assignés, par l'État, de nouveaux quotas, mais, en général, comme en France, à des types particuliers d'exploitants (jeunes) ou d'exploitations (petites et moyennes).

Donc, l'effet des quotas sur les processus d'ajustement structurel dépend de façon cruciale des modes de transfert des quotas entre les exploitations. Il est aussi qualitatif (âge, spécialisation, etc.) que quantitatif.

Dans l'Union Européenne le transfert sur le marché des quotas est admis à partir de 1992. On essaiera de vérifier si les processus d'ajustement structurel dans les pays de l'Union Européenne ont subi ou non une modification à partir de 1992.

Les taux de variation moyenne annuelle pour les différentes classes de taille montrent comment dans l'Union Européenne à 10, après 1992, il y a eu une accélération de la dynamique structurelle, en taux de disparition dans les classes de petite taille mais surtout, en taux d'accroissement et en nombre, dans celles de grande taille. Avant 1992, le nombre des exploitations avec plus de 50 et 100 vaches diminuait légèrement, de presque - 1% par an (surtout aux Pays-Bas) ; après 1992 il a commencé à monter de 2,4 et 3,7% par an. Par ailleurs, les exploitations avec moins de 9 vaches ont diminué au taux de 7,5% avant 1992 et de 9,2% dans la période suivante. Ainsi les évolutions se sont accentuées en faveur des exploitations de plus de 50 vaches, de manière plus que proportionnelle.

La révision du régime des quotas (vers une augmentation du transfert) a vraisemblablement soutenu les processus d'ajustement structurel, mécaniquement accélérés par l'arrêt de la croissance globale de la production.

On notera aussi que la concentration s'est accélérée dans les pays qui ont bénéficié de l'accroissement de leurs références (Italie, etc.).

Evolution du nombre des exploitations laitières par classe de taille entre 1991 et 1997

(en pourcentage annuel moyen de variation)

	UE-12	UE-10	D	F	I	NL	UEBL	UK	IRL	DK	GR	E	P
TOTAL	-5,8	-5,6	-5,4	-4,6	-8,1	-3,6	-5,4	-2,4	-3,8	-6,1	-8,2	-7,1	-5,0
de 1 à 9 vaches	-8,5	-9,2	-8,5	-8,8	-10,3	-4,5	-8,5	-4,7	-9,3	-10,3	-9,1	-8,7	-5,7
de 10 à 19 vaches	-6,7	-6,9	-7,1	-7,8	-5,3	-6,7	-7,4	-1,7	-6,7	-11,6	-2,8	-6,3	-1,3
de 20 à 29 vaches	-4,2	-4,7	-4,7	-5,2	-1,9	-6,1	-5,6	-3,0	-2,7	-10,7	4,2	2,6	11,7
de 30 à 49 vaches	-1,4	-1,7	-0,6	-1,0	-3,2	-3,6	-4,2	-3,4	1,3	-7,0	10,0	6,7	26,2
de 50 à 99 vaches	2,4	2,4	13,2	5,1	-1,1	-0,9	-0,9	-1,7	1,8	3,1	0,0	2,5	16,7
100 vaches et plus	3,7	4,5	145,8	3,3	3,1	-1,0	8,3	-1,4	4,2	13,3	0,0	-6,7	0,0

Source : Elaboration à partir de données Eurostat

Evolution du nombre des exploitations laitières par divers classes de taille entre 1983 et 1991

(en pourcentage annuel moyen de variation)

	UE-10	D	F	I	NL	UEBL	UK	IRL	DK	GR
TOTAL	-5,5	-3,8	-6,6	-6,7	-3,1	-5,0	-3,4	-5,2	-5,2	-4,9
de 1 à 9 vaches	-7,5	-6,0	-9,7	-7,7	-5,1	-8,3	-6,6	-8,8	-8,4	-5,3
de 10 à 19 vaches	-5,4	-3,7	-7,8	-3,1	-3,4	-6,7	-5,7	-3,8	-7,7	5,4
de 20 à 29 vaches	-3,0	-1,0	-3,9	-3,5	-3,6	-4,2	-5,1	-2,1	-5,1	4,2
de 30 à 49 vaches	0,0	1,4	0,0	4,0	-0,6	-0,6	-3,1	-0,4	-3,0	3,1
de 50 à 99 vaches	-0,9	1,5	-0,5	3,0	-3,4	3,2	-2,4	-0,2	-1,1	
100 et plus	-0,8	0,0	12,5	1,6	-5,4	0,0	-0,7	-1,4	0,0	

Source : Elaboration à partir de données Eurostat

Cependant, peu de pays ont autorisé la cession sur le marché, certains ont adopté des formes de transfert administratif (abandons, restructurations, révocations et assignations de nouveaux quotas de la part de l'État), et d'autres des formes mixtes de transfert.

Or, en regardant les dynamiques structurelles des différents pays, aucune corrélation directe n'émerge avec les formes de transfert choisies par la réglementation nationale⁹. Si elle existe, elle est masquée par les différences de structures moyennes et les hétérogénéités de départ de chaque pays.

De manière localisée, le système des quotas peut avoir modifié, après 1992, le processus différentiel d'ajustement structurel entre les classes de tailles. La possibilité de capitaliser la valeur du quota peut avoir accéléré l'abandon des petites exploitations, surtout dans les zones où existait une alternative à l'activité laitière, agricole ou extra-agricole. Entre les moyennes et grandes exploitations, la possibilité de transfert peut avoir permis d'optimiser le quota par rapport aux autres facteurs (foncier, équipement, bâtiment).

12.4. Analyse des changements dans la production laitière

12.4.1. Evolution de la spécialisation

Dans quelle mesure les dynamiques structurelles ont-elles été accompagnées de choix stratégiques de spécialisation ou de déspecialisation après l'application du système Quotas ?

Même après avoir éliminé les productions pour l'autoconsommation, la notion de spécialisation est difficile à définir, en particulier en agriculture, et selon qu'elle porte sur un atelier ou sur toute l'entreprise. En effet, elle se combine et parfois se confond avec plusieurs autres situations ou processus : activité principale (en chiffre d'affaires ? indépendamment de la taille totale ? de la variété des autres productions ?) et/ou "professionnalisme" (lié à la taille, aux performances... ?) avec des influences des conditions juridiques (atelier séparé ? société ?) et des modes d'exploitation (plus ou moins intensifs, avec plus ou moins d'achats d'aliments extérieurs, etc.).

Cela étant, on a cherché à répondre au critère à travers la construction du trend du rapport (%) entre le nombre d'exploitations avec des vaches spécialisées laitières (considérées comme exploitations spécialisées) et le nombre d'exploitations total avec des vaches. En effet, dans les pratiques agricoles et régionales, le choix entre les orientations lait et viande est souvent fondamental.

En outre, on a calculé les variations (%) 1990-1997 du nombre d'exploitations avec des vaches spécialisées laitières, du nombre d'exploitations avec autres vaches (considérées comme exploitations non spécialisées) et du nombre d'exploitations total avec des vaches.

Les calculs ont été menés à partir des enquêtes de structures EUROSTAT pour les années 1990, 1993, 1995, 1997¹⁰.

Les résultats de l'analyse sont exposés dans les deux tableaux suivants.

9 Par exemple, le Royaume-Uni apparaît parmi les « plus libéraux », cependant l'évolution structurelle a peut-être été la plus limitée ; vice versa, la France, où les cessions de quotas sans exploitation sont interdites, a montré des processus d'ajustement structurel beaucoup plus forts, avec une mobilité considérable des quotas entre les exploitations, sans recourir aux achats sur le marché.

10 Il n'a pas été jugé utile d'utiliser des données RICA, parce que la variabilité de la composition de l'échantillon ne permet pas de construire des trends cohérents

Evolution du pourcentage d'exploitations avec vaches ayant des vaches laitières

Pays	1990	1993	1995	1997
Belgique	57,9	47,2	45,8	44,8
Danemark	69,2	56,1	55,4	51,2
Allemagne	82,0	79,2	75,5	73,4
Grèce	75,0	72,2	73,9	62,6
Espagne	63,1	56,8	51,9	47,7
France	48,9	45,3	44,6	44,9
Irlande	34,6	34,0	32,3	30,7
Italie	84,2	65,9	60,8	58,1
Luxembourg	50,1	46,4	44,0	43,5
Pays-Bas	77,4	72,9	73,3	79,4
Portugal	59,3	56,7	52,2	48,2
Royaume-Uni	37,5	35,6	34,8	34,2
Autriche			66,4	74,0
Finlande			89,1	91,9
Suède			51,1	49,5
UE-12	62,4	56,4	53,6	51,6
UE-15			55,2	54,0

Source : Elaboration COGEA à partir de données Eurostat

Evolution du nombre d'exploitations avec vaches entre 1990 et 1997 (en %)

Pays	Exploitations spécialisées (laitières)	Exploitations Non	Toutes avec vaches
Belgique	-37,3	6,5	-18,9
Danemark	-43,1	21,8	-23,1
Allemagne	-34,1	8,4	-26,4
Grèce	-48,2	-7,0	-37,9
Espagne	-50,9	-8,0	-35,1
France	-34,6	-23,3	-28,8
Irlande	-19,0	-3,1	-8,6
Italie	-49,8	93,7	-27,2
Luxembourg	-32,3	-11,7	-22,0
Pays-Bas	-20,8	-29,7	-22,8
Portugal	-52,1	-25,0	-41,1
Royaume-Uni	-19,0	-6,5	-11,2
UE à 12	-40,0	-6,6	-27,4

Source : Elaboration COGEA à partir de données Eurostat

On peut en déduire les indications suivantes :

- Dans l'Union Européenne à 12, entre 1990 et 1997, le nombre total d'exploitations avec vaches a diminué de 27,4%. Cependant, le nombre d'exploitations avec vaches laitières a diminué de 40% (ce qui est cohérent avec les données précédentes, chapitre 12.2), par rapport aux 6,6% des exploitations viandes. En 1997, la part des exploitations spécialisées lait sur le total a déjà chuté de plus de 62% (en 1990) à moins de 52%.

- Au cours de la période considérée, la structure productive bovine s'est vivement diversifiée, et le processus de réorientation vers la viande ne présente pas de discontinuité : dans les dernières années de la période il s'est seulement un peu ralenti.
- Cette tendance a intéressé tous les Pays de la Communauté jusqu'en 1995 avec des modalités et amplitudes différentes. L'abandon des laitières a été plus intense en Espagne, Italie, Portugal et Grèce, plus limité en Irlande, au Royaume-Uni et aux Pays-Bas. Après 1995 la proportion s'est stabilisée en France et s'est renforcée pour les laitières aux Pays-Bas et en Autriche.
- Dans quelques pays, en dehors de la diminution totale des exploitations avec vaches (qui se présente dans tous les pays), le nombre des exploitations non spécialisées en lait a en fait augmenté en valeur absolue. C'est le cas éclatant de l'Italie, dans une moindre mesure, du Danemark, de l'Allemagne et de la Belgique.

Les résultats de l'analyse pourront surprendre, surtout par l'importance du phénomène. Ceci suggère de les assumer avec beaucoup de prudence, parce que les méthodes de relevé des données statistiques peuvent avoir "forcé" l'appartenance des exploitations à l'un ou à l'autre des types.

On doit cependant souligner qu'au cours des entretiens effectués dans les pays-cibles, des confirmations ont données, même si elles n'ont pas permis d'en chiffrer la mesure effective.

Les interviews ont indiqué différentes motivations du processus de réorientation, pour partie liées à l'application du système des quotas¹¹ :

- Le processus d'abandon a concerné les petites entreprises spécialisées dans la production du lait.
- Le processus d'abandon a moins impliqué les entreprises diversifiées, parce que l'activité laitière est accompagnée de la production de viande et éventuellement d'autres activités agricoles non directement liées à l'élevage.
- Une partie des exploitations spécialisées laitières qui n'ont pas eu la possibilité d'augmenter le quota, ont réalisé des stratégies de diversification et de changement de l'organisation des cultures.

Le mouvement de réorientation laisse aussi supposer une tendance à la déspecialisation relative.

12.4.2. Evolution du cheptel de vaches laitières

Il s'agit de mesurer de quelle manière les dynamiques d'évolution des structures des exploitations laitières, de concert avec l'application des instruments communautaires, ont eu un effet sur l'évolution du cheptel communautaire de vaches laitières.

A ce sujet, les deux périodes (1978-1984 et 1984-1998) présentent des différences très fortes et significatives.

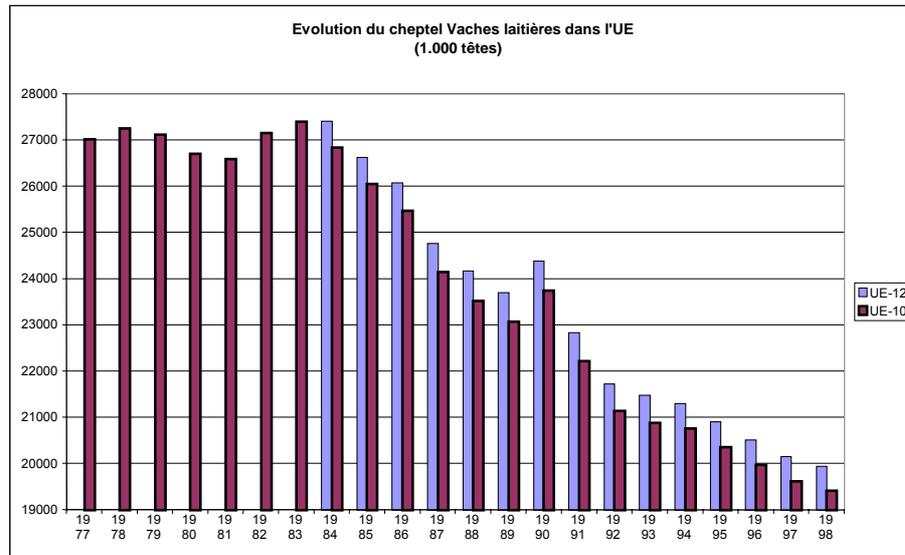
Sur le graphique suivant on observe que, pendant la première période, malgré le processus de diminution du nombre d'exploitations, le cheptel communautaire est resté stable. Jusqu'à 1984, donc, la diminution du nombre d'exploitations a été suivie par un accroissement du nombre de vaches dans les élevages restants, dans des proportions inverses mais sensiblement égales. Dès lors c'est l'accroissement tendanciel des rendements par vache qui a induit l'augmentation des volumes totaux de production de lait.

En revanche, à partir de la date d'application du système des quotas, a commencé un processus de diminution rapide du cheptel (pour l'Union Européenne à 10, environ de -2,3% par an). En effet, les phénomènes joints d'abandon, de concentration en élevages de plus grandes dimensions¹², et de poursuite de l'amélioration des rendements moyens des vaches (renforcée par des contraintes

¹¹ Dans certains Pays (Irlande, par exemple), la déspecialisation a été favorisée par les aides communautaires aux bovins mâles, pour la production de viande.

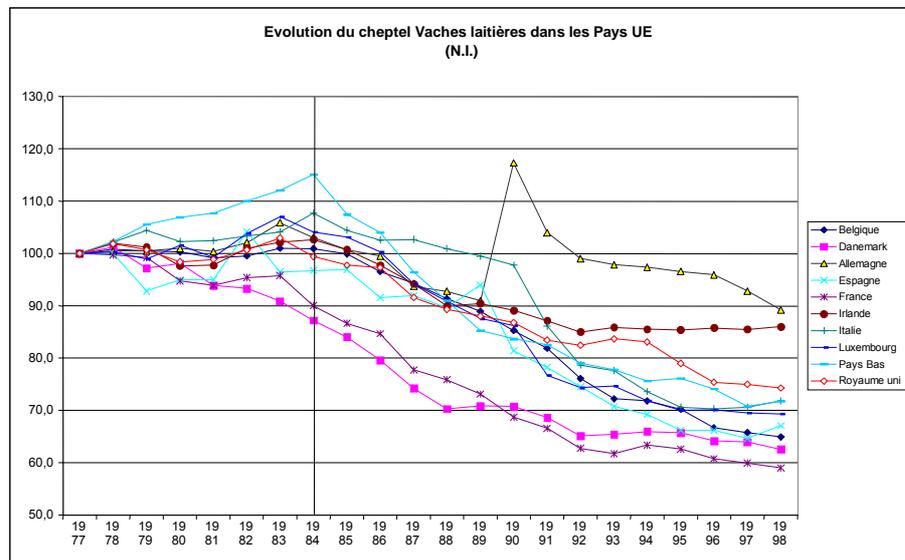
¹² L'augmentation de la taille des élevages, effectuée aussi par les achats des quotas, a favorisé le remplacement de vaches à productivité basse par des vaches plus productives.

productives imposées par le système des quotas), se sont vérifiés par une diminution forte du cheptel communautaire, soit environ d'un tiers depuis 1984.



Source : élaboration à partir de données Eurostat

Le phénomène de réduction du cheptel a eu lieu dans tous les pays communautaires, il a été particulièrement accentué aux Pays-Bas, en Belgique et en France (avec une diminution moyenne annuelle respectivement de -3,32% ; -3,10% ; -2,97%).



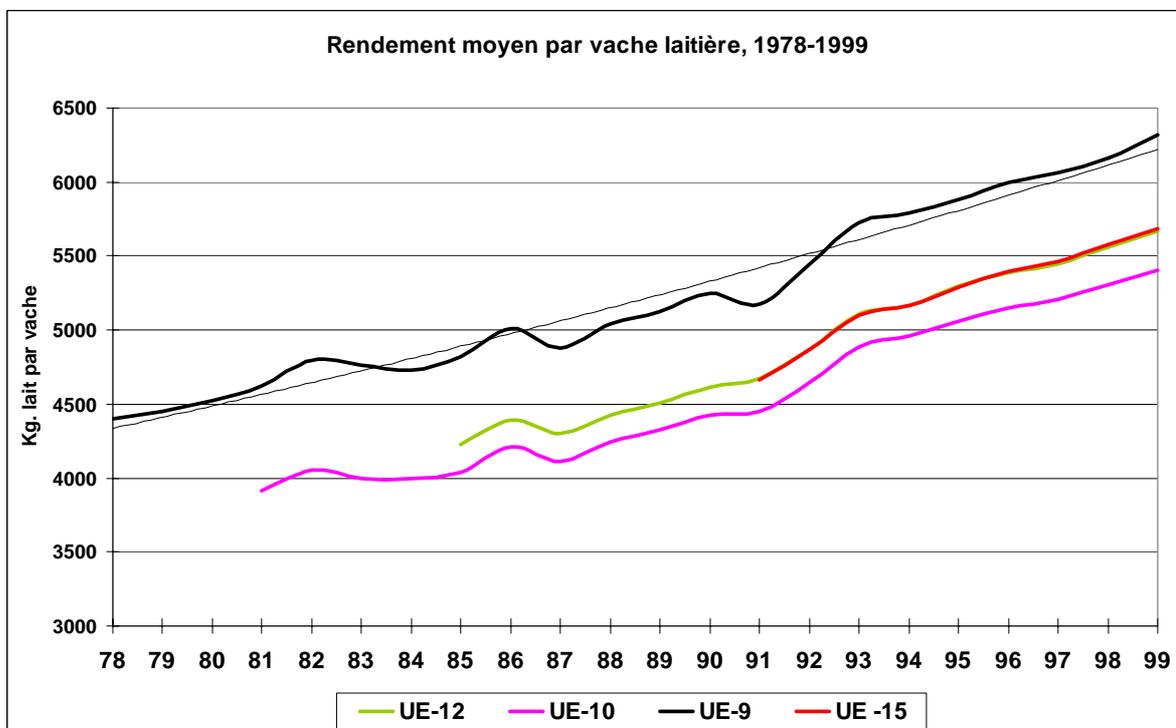
Source : Elaboration à partir de données Eurostat

12.4.3. Evolution des rendements des vaches laitières

L'évolution des rendements des vaches a donc joué un rôle important dans la configuration actuelle des élevages laitiers et du cheptel communautaire.

En effet, au cours de la période concernée, les exploitations laitières communautaires ont prêté une grande attention à l'amélioration de la productivité des vaches, considérée comme élément-clé pour augmenter l'efficacité technique et économique de l'activité d'élevage.

Les résultats obtenus sont mis en évidence en observant l'évolution des rendements, en croissance tout au long de la période considérée, au-delà des phénomènes de caractère conjoncturel (variation des prix de marché, événements climatiques, etc.)¹³.



Source : élaborations à partir de données Eurostat

Au niveau communautaire, l'instauration des quotas ne semble pas avoir eu d'effets particuliers sur le processus d'amélioration tendancielle de la productivité des vaches laitières, déjà en cours avant 1983-84, même si les raisons stratégiques des éleveurs peuvent avoir été différentes avant et après l'application du système quotas.

Dans la période 1978/1982 (en référence à la CEE à 9), le taux moyen annuel de croissance des rendements a été de 2,22%. Dans la période 1984/1999 la croissance moyenne a été de 1,95% par an. Cette dernière donnée, cependant, masque le phénomène de l'accélération, due aux motifs susmentionnés, à partir de 1991 (2.54% en moyenne annuelle).

13 On observe, cependant, un moment spécifique de "rupture" du trend vers 1991 (unification de l'Allemagne). Dans ce cas, la diminution des rendements moyens, due à l'entrée du cheptel de vaches laitières de l'ancienne RDA (à l'origine moins productif) dans l'observation statistique, a rapidement été absorbée. Au contraire, la suppression des vaches les moins productives et l'adoption de techniques d'élevage plus efficaces en Allemagne de l'Est ont provoqué dans les années suivantes une certaine augmentation du rendement moyen communautaire, qui a été renforcé par la croissance, dans la même période, du rendement moyen des vaches laitières italiennes.

Evolution du rendement laitier par vache dans l'Union Européenne
(en pourcentage annuel moyen de variation)

Pays	1978/1999	1978/1982	1984/1999	1991/1999
Belgique	1,31	0,48	1,81	2,21
Danemark	1,61	1,09	1,73	1,59
Allemagne*	1,49	2,23	1,68	3,13
Grèce	nd	nd	2,92	5,03
Espagne	nd	nd	2,28	1,56
France	2,32	2,84	2,49	1,43
Irlande	1,10	2,65	0,34	0,17
Italie	2,46	1,24	3,11	5,30
Luxembourg	1,98	2,36	2,19	2,90
Pays Bas	1,52	0,94	2,12	2,11
Autriche	nd	nd	nd	2,86
Portugal	nd	nd	nd	2,65
Finlande	nd	nd	nd	2,79
Suède	nd	nd	nd	3,76
Royaume Uni	1,13	1,44	1,69	2,19
UE -15	nd	nd	nd	2,50
UE-12	nd	nd	nd	2,45
UE-10	nd	nd	2,04	2,48
UE-9	1,74	2,22	1,95	2,54

* unifiée, après 1991

Source: élaboration à partir de données Eurostat

On peut considérer, de manière générale, que le phénomène de l'augmentation du rendement par vache laitière est commun (à des vitesses différentes) à tous les pays développés où il y a une activité de sélection génétique et où il y a des processus de substitution vers des races plus productives¹⁴.

En général, l'amélioration du rendement moyen est corrélée fortement avec la diffusion du progrès technique (notamment génétique), qui permet de réduire les dispersions des rendements moyens¹⁵.

Cependant, cette diffusion n'est pas homogène entre et à l'intérieur des pays membres, où on observe des situations différenciées, dues probablement aux situations structurelles de départ (voir Annexe).

En tout cas, il faut considérer que le progrès technique est une variable pour partie exogène aux activités d'élevage et de production. Cette variable liée à la recherche internationale et au développement collectif a eu des effets sur les dynamiques productives et structurelles, plutôt que le contraire.

Sur longue période, si les instruments communautaires ont eu un impact sur les rendements, l'effet a été parfois d'en ralentir la croissance, au moins face aux pays comme les USA et le Canada (voir annexe) ; ouvrant l'hypothèse de différences de dynamiques compétitives.

14 Dans les pays nord-américains qui partaient déjà avec des rendements élevés (5377 kg et 4117 kg pour les USA et le Canada, respectivement, moyenne 1979/81) le taux de développement annuel s'est maintenu sur des hauts niveaux (2,26 et 3,30% respectivement).

En Australie aussi, le même phénomène s'est produit (3,10%/an). Cependant, en Nouvelle-Zélande le phénomène est absent, pour des motifs liés au maintien de systèmes extensifs de production.

Les PECO même, après avoir interrompu le processus d'amélioration en cours jusqu'en 1988, ont repris la phase de croissance dans les années plus récentes, après les tassements qui ont suivi les changements politico-économiques.

15 Comme il a été confirmé par les données de quelques organisations nationales qui s'occupent d'amélioration génétique et de contrôle des livres généalogiques, nombreux sont les cas des élevages intensifs, localisés en zones favorisées, qui ont enregistré des pointes au-delà de 11.000 kg/vache/an. Le progrès technique, en outre, a provoqué quelques effets : élimination progressive des races à double aptitude et "holsteinisation" du cheptel laitier communautaire.

Il faut signaler que, notamment après l'application des quotas, les différences de rendements moyens entre les pays de l'Union Européenne n'ont pas diminué en absolu. L'indicateur utilisé (l'écart type des rendements) souligne en effet que la dispersion des rendements a augmenté, autour du rendement moyen, de 774 kg en 1985 à 880 kg en 1999, dans l'Union Européenne à 12; même si l'importance relative a diminué.

Le tableau suivant montre les résultats de l'analyse.

Evolution des rendements laitiers par vache entre 1985 et 1999

Pays	1985	1999	Différence	
	(kg)	(kg)	(kg)	(%)
Belgique	3 864	5 083	1 219	31,5
Danemark	5 379	6 847	1 468	27,3
Allemagne (unifiée de 1991)	4 599	5 852	1 252	27,2
Grèce	2 959	4 360	1 402	47,4
Espagne	3 316	4 717	1 401	42,2
France	4 109	5 569	1 460	35,5
Irlande	3 823	4 093	271	7,1
Italie	3 331	5 505	2 174	65,3
Luxembourg	4 239	5 666	1 427	33,6
Pays Bas	4 857	6 954	2 097	43,2
Portugal	3 138	5 313	2 175	69,3
Royaume Uni	4 867	6 074	1 206	24,8
UE-12	4 224	5 668	1 444	34,2
Moyenne non pondérée	4 040	5 503	1 463	36,2
Ecart type	774	880	106	13,7
Min.	2 959	4 093	1 135	38,4
Max	5 379	6 954	1 575	29,3
Intervalle	2 420	2 861	441	18,2

Source : élaborations à partir des données Eurostat

En conclusion, l'application des instruments communautaires (notamment le système des quotas) a certainement produit des effets indirects (à travers la structuration des élevages), sur l'évolution des rendements, en termes d'usage stratégique des opportunités offertes par la vulgarisation du progrès technique, par exemple faible en Irlande et forte dans les pays du Sud. Mais c'est surtout la croissance des rendements techniques (moyens, et donc imputables aussi au processus de substitution des vaches les moins efficaces), qui a influé, à la suite de l'application du système quotas, sur le cheptel laitier communautaire.

En tout cas, ces effets sont différents selon les situations et les dynamiques spécifiques des différents pays membres. L'apparent effet produit au niveau de l'Union Européenne dans son ensemble doit donc être pris avec précaution.

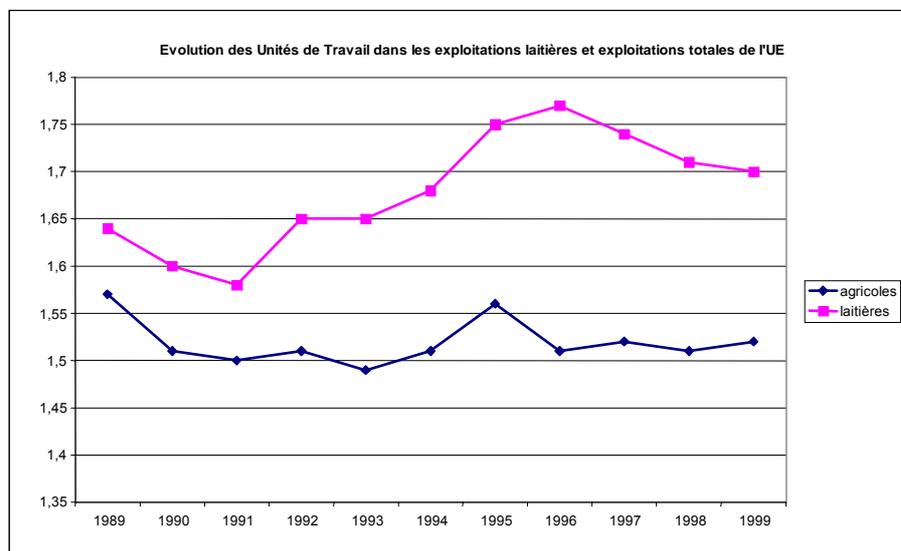
12.5. Analyse des emplois et des investissements

12.5.1. L'évolution de l'emploi dans les exploitations laitières

12.5.1.1. Une évolution différenciée

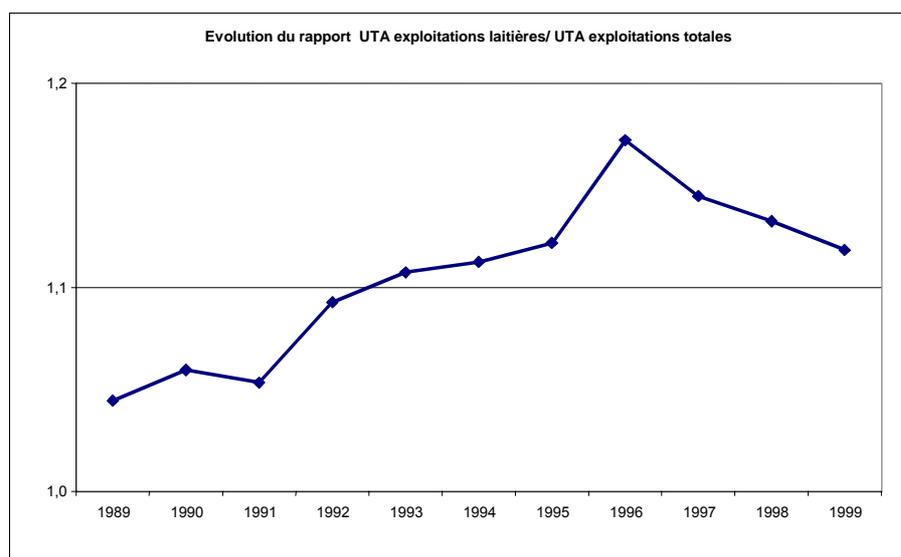
En ce qui concerne l'évolution de l'emploi dans les exploitations laitières, on a analysé les données sur les unités de travail (UTA) de la banque de données RICA pour les exploitations spécialisées laitières dans la période 1989-1999, et comparé avec les données de toutes les exploitations agricoles de l'Union Européenne.

Au cours de la période 1989-1999, les unités de travail moyennes (UTA) dans les exploitations laitières de l'Union Européenne ont légèrement augmenté, elles sont passées d'environ 1,6 en 1989 à 1,7 UTA en 1999. Dans le cours de la décennie la statistique présente des évolutions moyennes apparemment oscillantes. Dans la même période, la moyenne des exploitations agricoles enregistre une réduction légère des unités de travail, en passant de 1,57 à 1,52 UTA. Le rapport "UTA des exploitations laitières/UTA de toutes les exploitations" semble donc avoir augmenté constamment au cours de la décennie, avec seulement un fléchissement dans les trois dernières années. Cela paraît cohérent avec la concentration beaucoup plus rapide dans le lait que dans l'ensemble agricole.



Source : élaboration à partir des données RICA

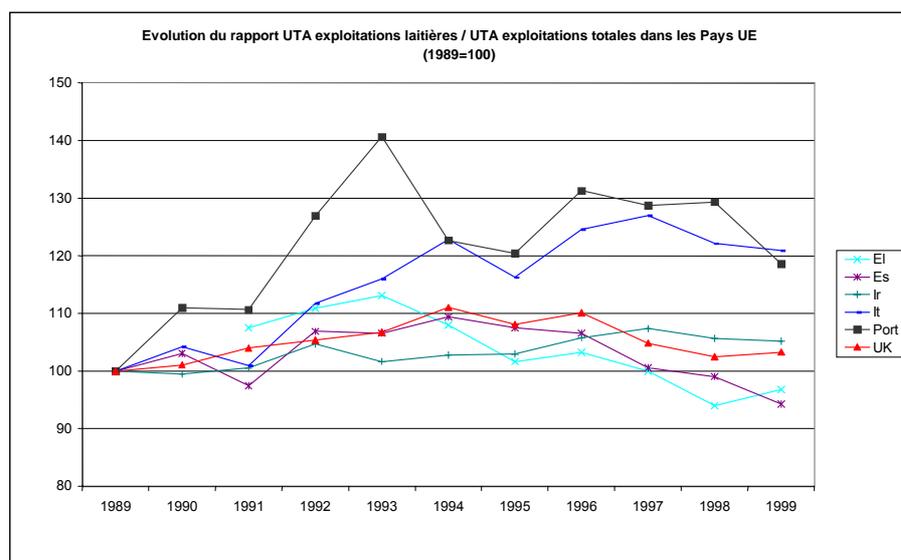
Il faut noter qu'ici les exploitations spécialisées laitières sont celles qui ont une recette laitière majoritaire selon le RICA (orientation 41), ce qui peut conduire à un échantillonnage et à des résultats instables sur le court terme, par rapport à une variable aussi structurellement rigide que l'emploi en élevage laitier.



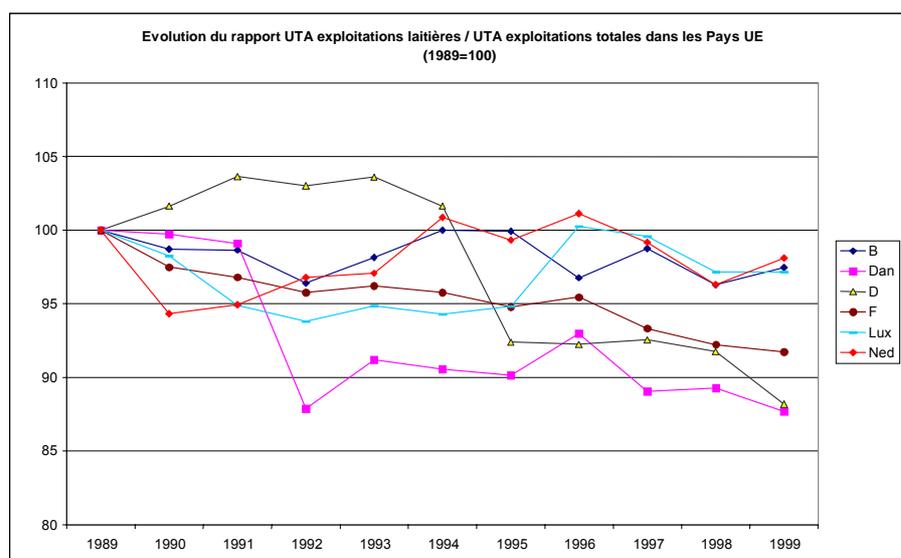
Source : élaboration à partir des données RICA

La croissance du rapport "UTA par exploitation laitière/UTA pour toutes exploitations" dans la décennie est surtout causée par une augmentation en Italie et au Portugal, tandis que dans la plupart des autres pays membres la tendance est à la stabilité ou au déclin. Pour l'Italie et le

Portugal, l'augmentation des unités de travail est liée à l'augmentation relative considérable des dimensions moyennes des exploitations au cours de la décennie.



Source : Elaboration à partir des données RICA

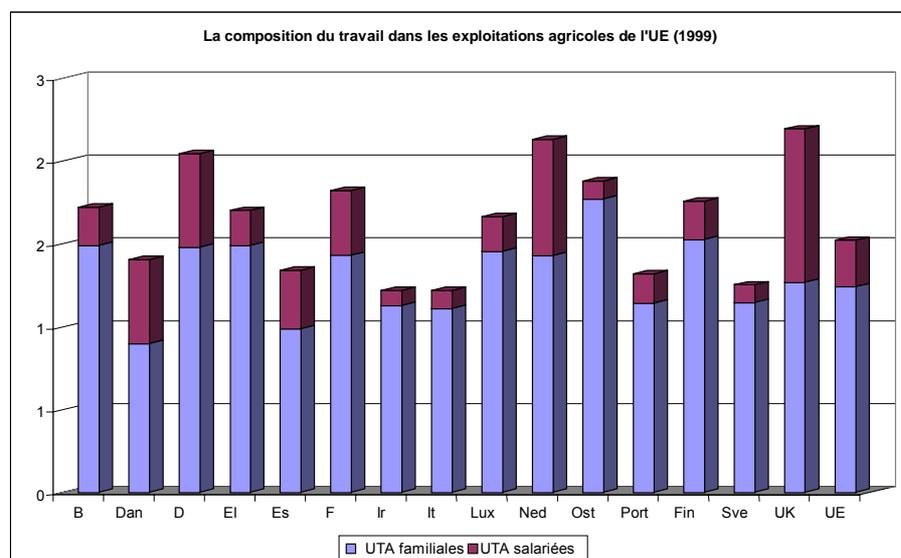


Source : Elaboration à partir des données RICA

Dans tous les pays, à partir de la deuxième moitié des années quatre-vingt-dix, le rapport tend à se réduire. En Allemagne, les exploitations laitières ont réduit de manière importante les unités de travail employées (conséquence des processus de restructuration dans l'Allemagne de l'Est en début de période), ce qui a suscité une réduction visible de la main-d'œuvre, aujourd'hui encore excédentaire (selon quelques experts interviewés) face aux standards des exploitations laitières de l'Union Européenne.

Dans les pays à vocation laitière marquée (Pays-Bas, Allemagne, France, Royaume-Uni, Belgique), les unités de travail employées sont moindres que dans les autres pays (voir les graphiques en annexe).

Environ 80% du travail dans les exploitations laitières de l'Union Européenne est familial, mais il existe des différences considérables entre les pays : au Royaume-Uni, aux Pays-Bas et au Danemark (grosses exploitations), le travail salarié fournit plus de 30% du total agricole ; en Italie, Irlande, Autriche et Suède, il n'atteint pas 10%.



Source : Elaboration à partir des données RICA

12.5.1.2. Les effets de l'OCM Lait et des Quotas sur l'emploi des exploitations laitières

D'après l'indicateur, le système des Quotas et l'OCM n'ont pas, en général, influé directement sur l'évolution de l'emploi. L'évolution du rapport "UTA exploitations laitières/UTA toutes exploitations" reflète le processus plus accentué de restructuration des exploitations laitières. L'adoption du progrès technique et génétique a permis de ne pas augmenter les UTA employées au niveau de l'exploitation. L'OCM et le régime des Quotas ont eu un effet très indirect et limité sur le progrès technique dans les exploitations laitières et plus direct sur les tailles. L'emploi moyen, quasiment stable, est la première économie d'échelle.

Toutefois, dans quelques zones, l'OCM et les Quotas ont eu un impact direct, non négligeable, sur le maintien de l'emploi en agriculture, surtout quand les alternatives d'activités viables n'existaient pas. La possibilité d'obtenir sur le marché un prix plus élevé et les éventuelles aides complémentaires (montagne, etc.), acquises à la suite de l'application des quotas aux "producteurs historiques", selon l'avis de nombreux interviewés, ont permis à quelques régions de maintenir les exploitations et les unités de travail qui seraient autrement sorties du secteur. Quoique la quantification de l'effet sur l'emploi moyen soit difficile, le phénomène concerne des parts non négligeables de l'élevage laitier européen, notamment dans les zones de montagne et handicapées.

12.5.2. Les effets des instruments communautaires sur les investissements des exploitations laitières

12.5.2.1. L'évolution du capital fixe

En ce qui concerne les investissements, la composition et la typologie du capital fixe ont été analysées dans les exploitations spécialisées laitières (-41- selon RICA) dans la période 1989-1999 et une comparaison avec l'évolution générale des exploitations agricoles de l'Union Européenne a été effectuée.

Les exploitations laitières ont une plus grande dotation de capital fixe ¹⁶ que la moyenne des exploitations agricoles. Selon la banque de données du RICA, aujourd'hui, l'exploitation laitière

16 Il s'agit du capital foncier qui comprend la valeur de la terre, des quotas, des cultures permanentes, des outils et du bétail.

moyenne dans l'Union Européenne dispose d'une valeur de capital fixe de plus de 433 000 Euros, considérablement supérieure à la moyenne des exploitations agricoles de l'Union Européenne, qui ne dépasse pas 262 000 Euros. La valeur du capital pour l'acquisition de bétail, les bâtiments et le foncier, y est particulièrement élevée, en plus de la valeur de la terre, le poids du capital foncier comprend éventuellement celui des quotas. Le capital d'exploitation a un poids plus petit en proportion, environ 10% du capital total, contre 16% pour la moyenne des exploitations agricoles, mais il est égal en valeur, environ 50 000 euros.

Le capital fixe dans les exploitations laitières communautaires (1999)

	Exploitations laitières*		Toutes exploitations	
	€	%	€	%
Terrain, cultures permanentes, quotas	278 191	57,6	182 380	58,5
Bâtiments	71 718	14,8	38 379	12,3
Outils	44 745	9,3	28 634	9,2
Cheptel reproducteur	38 927	8,1	12 577	4,0
Total capitaux fixes	433 581	89,7	261 970	84,0
Total capital	483 174	100,0	311 861	100,0

* exploitations spécialisées laitières, OTE 41

Source : élaboration à partir de données RICA

Dans la période 1990-1999 les exploitations laitières ont effectué des investissements supérieurs à la moyenne des exploitations agricoles de l'Union Européenne : au cours de la décennie le volume des investissements a presque doublé et s'est concentré surtout sur le capital foncier et les bâtiments. L'augmentation de la valeur du capital foncier a été de 161% pour les exploitations laitières, contre une moyenne du total des exploitations à 116%. L'écart est du même ordre que celui qui a séparé les taux de disparition des unes et des autres.

Les variations de capital fixe dans les exploitations communautaires (1990-1999)

	Exploitations laitières*		Toutes exploitations	
	Variation absolue €	Variation %	Variation absolue €	Variation %
Terrain, cultures permanentes, quotas	171 694	161,2	98 001	116,1
Bâtiments	31 807	79,7	16 715	77,2
Outils	13 024	41,1	10 290	56,1
Cheptel reproducteur	8 973	30,0	3 307	35,7
Total capital	225 498	108,4	128 313	96,0

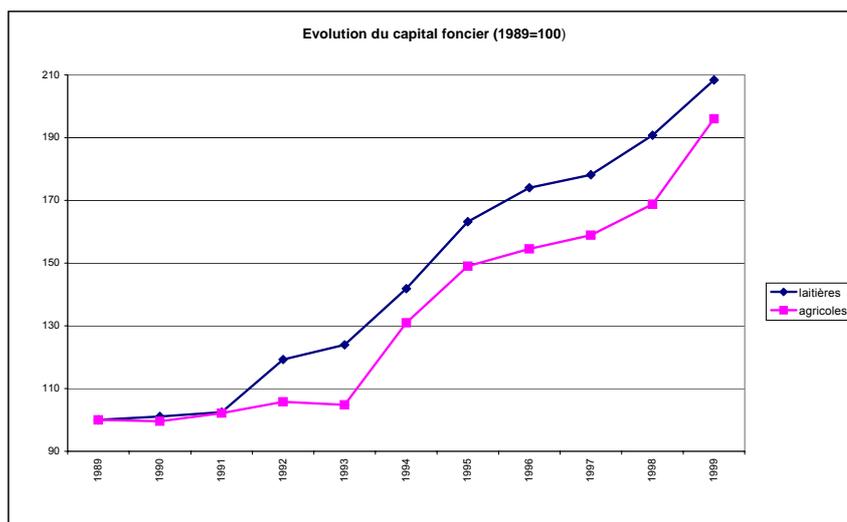
* exploitations spécialisées laitières, OTE 41

Source : élaboration à partir de données RICA

La croissance du capital foncier à l'intérieur des exploitations laitières s'explique donc d'abord par la plus forte concentration et accessoirement par la diversification (désécialisation) parfois due aux quotas. La valeur des quotas peut éventuellement s'y ajouter, à la marge, en tant que tels ou dans une valeur accrue des terres.

En France les quotas ne sont pas intégrés dans la valeur, sauf indirectement via la valeur des terres ; dans les autres Etats membres les quotas achetés sont repris dans la valeur.

Comme le montre le graphique suivant, à partir de 1992 la valeur du capital foncier dans les exploitations laitières grandit un peu plus rapidement que dans la moyenne des exploitations agricoles de l'Union Européenne.

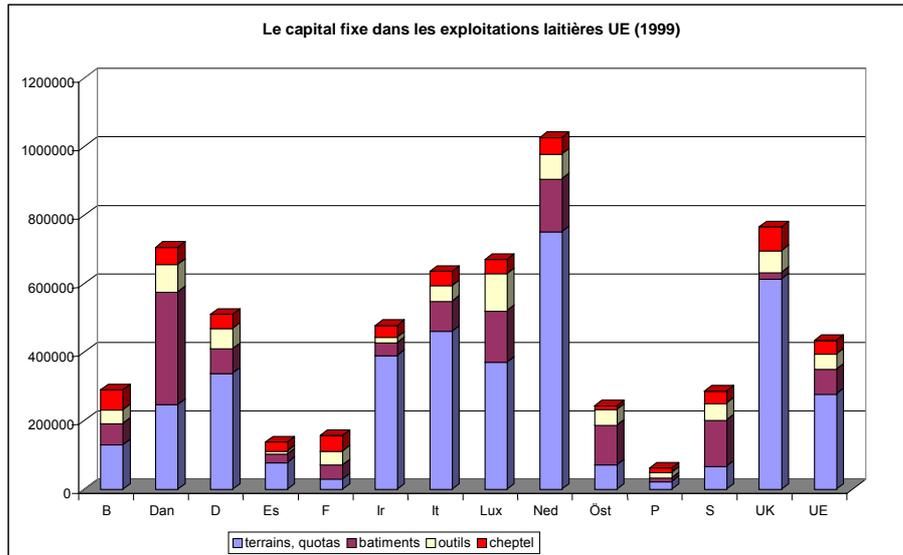


Source : Elaboration à partir des données RICA

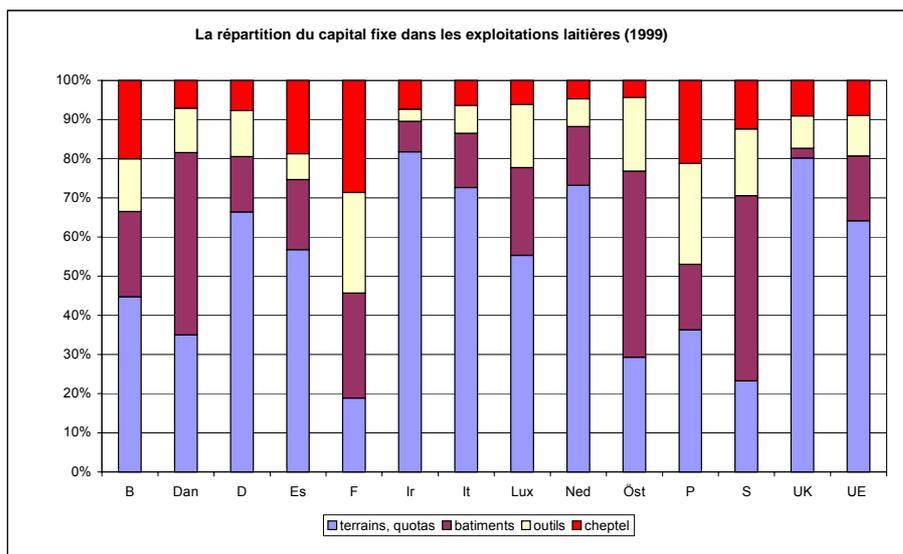
Les actifs sont proportionnellement plus importants en bâtiments (spécialisés) mais croissent au rythme général ; plus importants encore en cheptel mais avec une croissance plus lente, de 30% dans une décennie, face à une moyenne de 35% (développement relatif du troupeau non laitier).

La dotation de capital fixe varie considérablement selon les pays de l'Union Européenne, comme il est montré par les graphiques suivants, et elle dépend le plus souvent des dimensions de l'exploitation.

- Dans les pays caractérisés par des tailles moyennes élevées de troupeaux, au-delà de 30 vaches par exploitation (Royaume-Uni, Danemark, Pays-Bas et Luxembourg), l'importance du capital fixe est aussi plus grande en général, mais avec des différences dans la distribution du capital entre les différents postes. Aux Pays-Bas et au Royaume-Uni le capital foncier est le plus lourd : pour le premier à cause, surtout, des prix très élevés de la terre, et pour le second à cause des grandes surfaces des exploitations. Au Danemark les bâtiments représentent presque la moitié du capital fixe des exploitations laitières.
- Dans les pays avec des exploitations de petite taille (Portugal et Espagne), la dotation de capital fixe est faible.
- En Irlande et, apparemment, en France, toutes deux caractérisées par des tailles moyennes d'environ 30 vaches, il n'apparaît pas de corrélation entre le capital fixe et la taille des exploitations laitières. Pour l'Irlande, la dotation de capital foncier est particulièrement élevée (élevage extensif et quotas), tandis qu'en France elle apparaît nettement moindre (niveau du Portugal), malgré une surface moyenne des exploitations assez grande (des problèmes d'échantillon et de comptabilité du RICA troublent vraisemblablement les comparaisons).

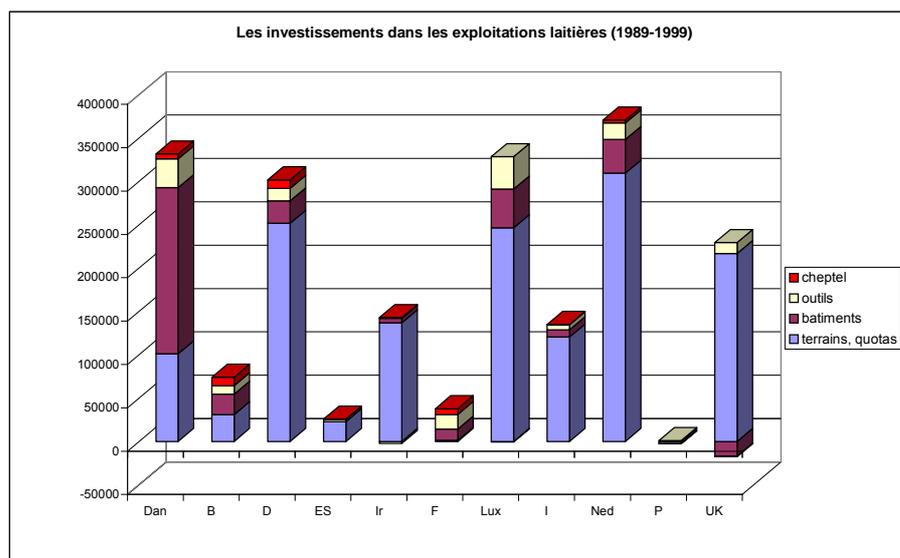


Source : élaboration à partir des données RICA



Source : élaboration à partir des données RICA

Dans le cours de la décennie, les investissements des exploitations laitières ont été différents selon les pays membres de l'Union Européenne. En Allemagne, Pays-Bas, Royaume-Uni et Luxembourg, des investissements importants ont été effectués dans le capital foncier, tandis qu'au Danemark une bonne partie des investissements s'est concentrée sur les bâtiments. A l'inverse, au Royaume-Uni, les exploitations laitières ont réduit le capital investi en bâtiments.



Source : élaboration à partir des données RICA

Les investissements fonciers de quelques pays ne coïncident pas toujours avec l'augmentation de la dotation de terre des exploitations. En Irlande, par exemple, la surface des exploitations laitières a augmenté de 1,2% seulement, et au Royaume-Uni de 12,5% ; dans ces deux cas il est possible qu'une partie des investissements ait été absorbée par les quotas. En Allemagne et au Luxembourg, les investissements fonciers sont au contraire en correspondance avec la croissance des surfaces moyennes des exploitations (+40% en une décennie). La donnée pour la France paraît confirmer que le foncier n'est pas comptabilisé.

Selon les témoins entendus, les investissements se sont surtout concentrés dans les exploitations de moyenne et grande taille, qui ont grandi économiquement ; vice versa, dans les exploitations de petite taille la rentabilité insuffisante n'a pas permis d'effectuer les investissements nécessaires, en favorisant l'abandon.

12.5.2.2. Les effets de l'OCM Lait et des Quotas sur les investissements des exploitations laitières

Les instruments ont eu des effets combinés et principalement indirects sur les investissements des exploitations laitières de l'Union Européenne :

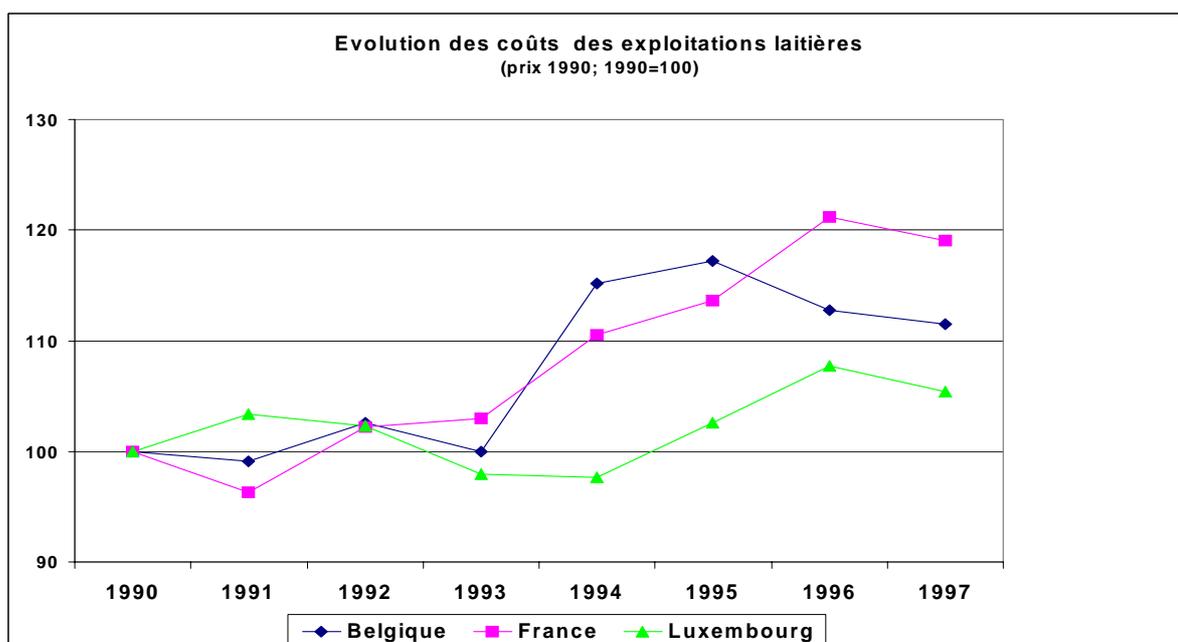
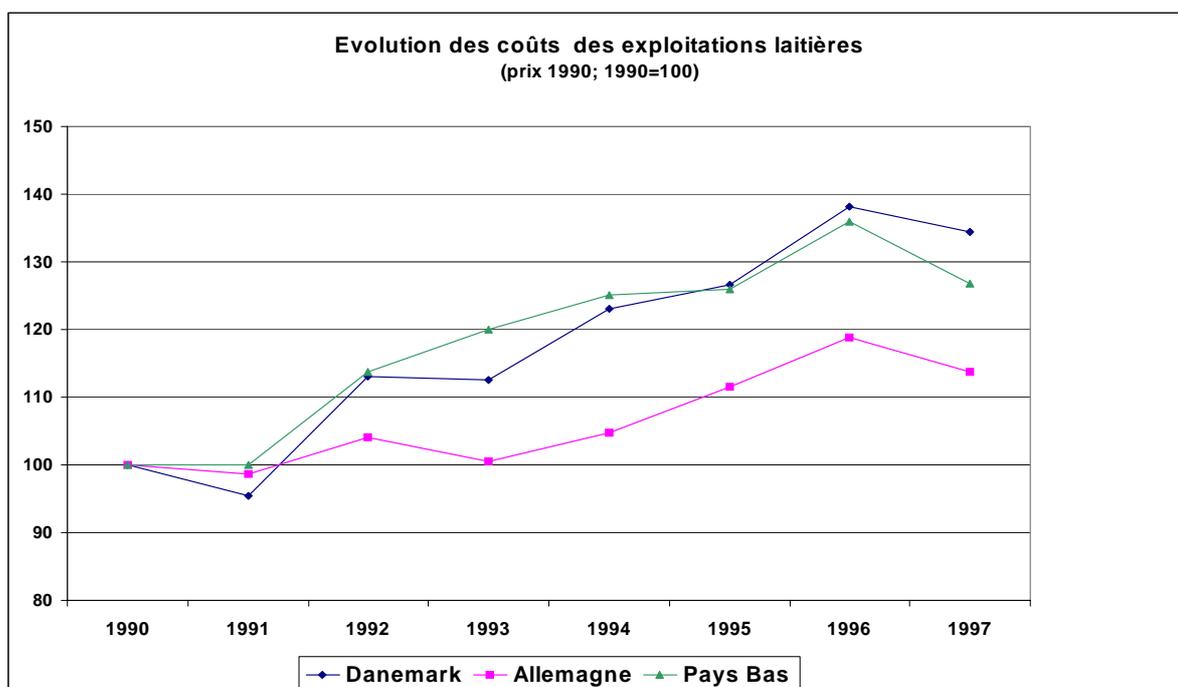
- a) En poussant à augmenter le capital foncier des exploitations laitières pour la croissance, puis pour la diversification, éventuellement en incorporant la valeur des quotas ;
- b) En freinant et/ou réorientant les investissements en bâtiments, outils et, surtout, en bétail, par le blocage de la production laitière, éventuellement par l'immobilisation d'une partie de la disponibilité de capital pour l'acquisition des quotas ;
- c) En freinant les investissements dans les exploitations moyennes et petites qui ne peuvent pas s'élargir au-delà du quota possédé, car, pour amortir les coûts connexes, elles auraient dû augmenter leur dimension d'exploitation et leur productivité, et en favorisant les investissements dans les exploitations de plus grande taille, qui opèrent au-dessus des seuils d'efficacité permettant d'amortir les coûts connexes.

Le soutien du prix a déterminé les bénéfices attendus par les investisseurs et, avec eux, le volume d'investissements effectué dans les exploitations.

12.6. Analyse des coûts de production des exploitations laitières dans l'Union Européenne

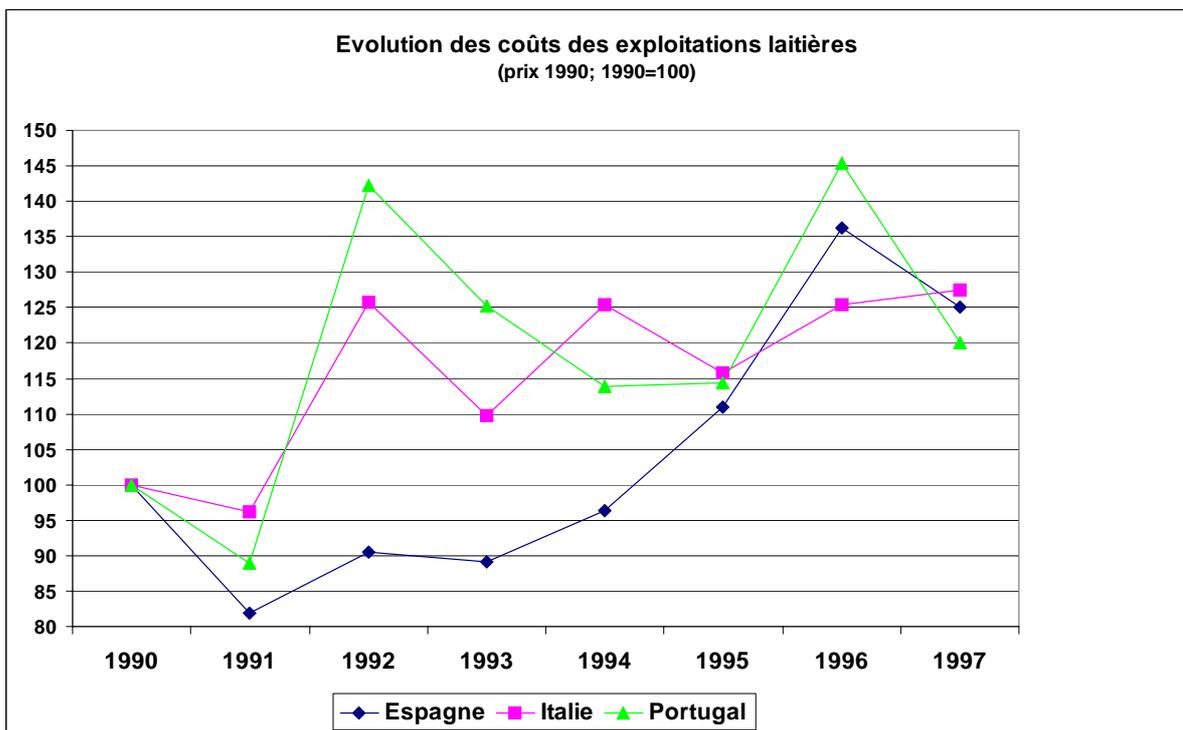
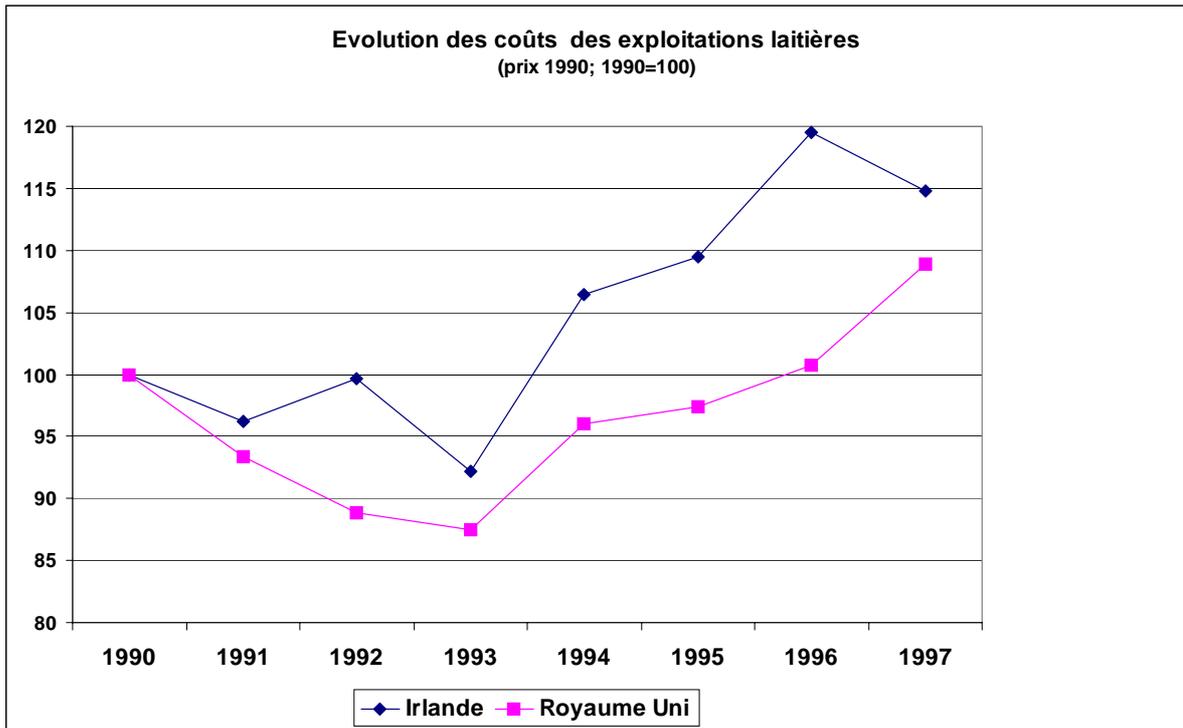
12.6.1. L'évolution des coûts

Au cours des années 90 les charges totales de production des exploitations laitières, en termes réels, ont en général augmenté, avec quelques discontinuités, dans tous les pays de l'Union Européenne, surtout à cause de l'augmentation des dimensions des exploitations¹⁷.



Source : élaboration à partir des données RICA

17 Les données reportées sont déduites du RICA Européen.

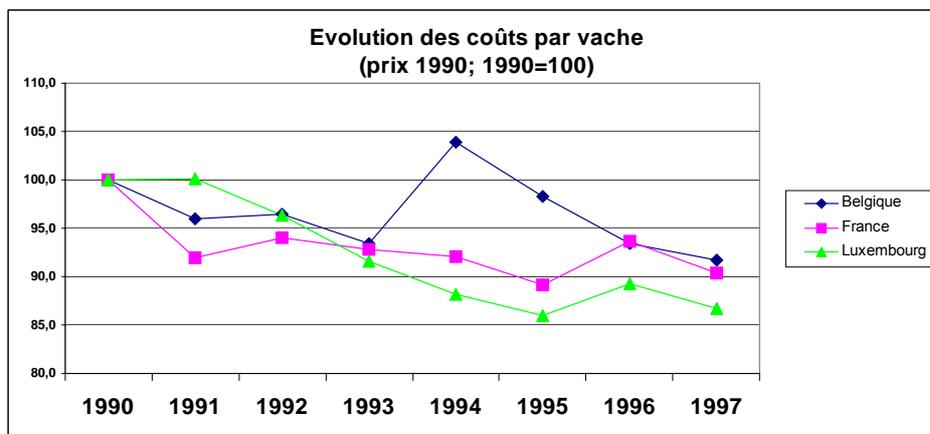
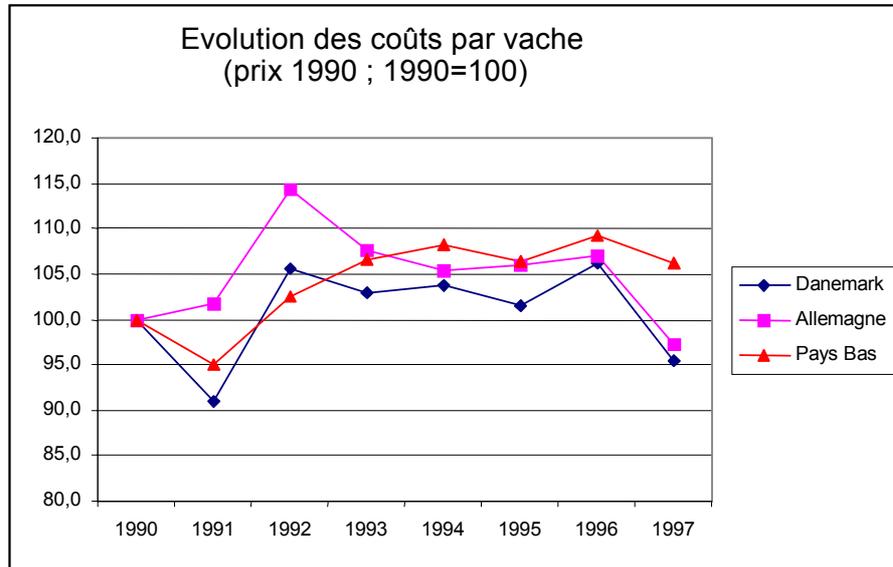


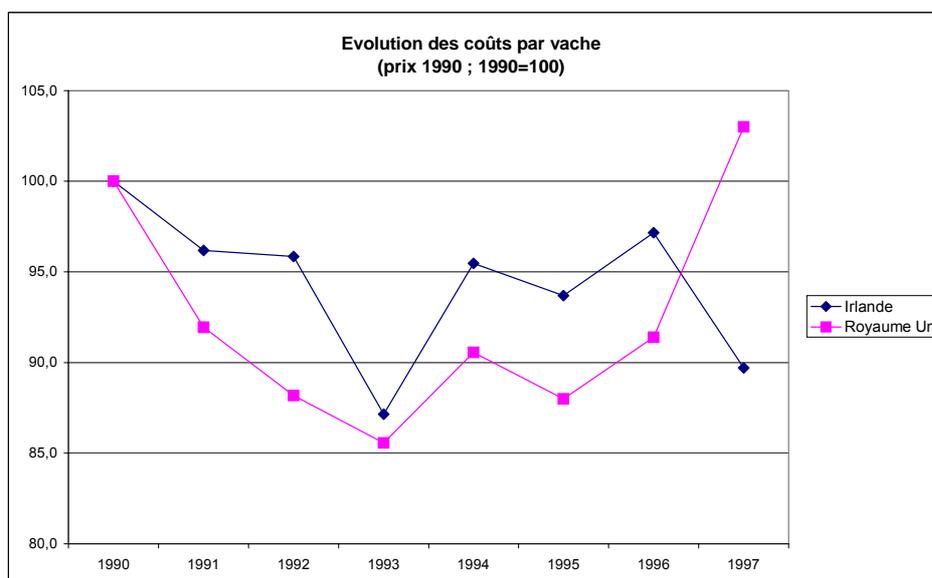
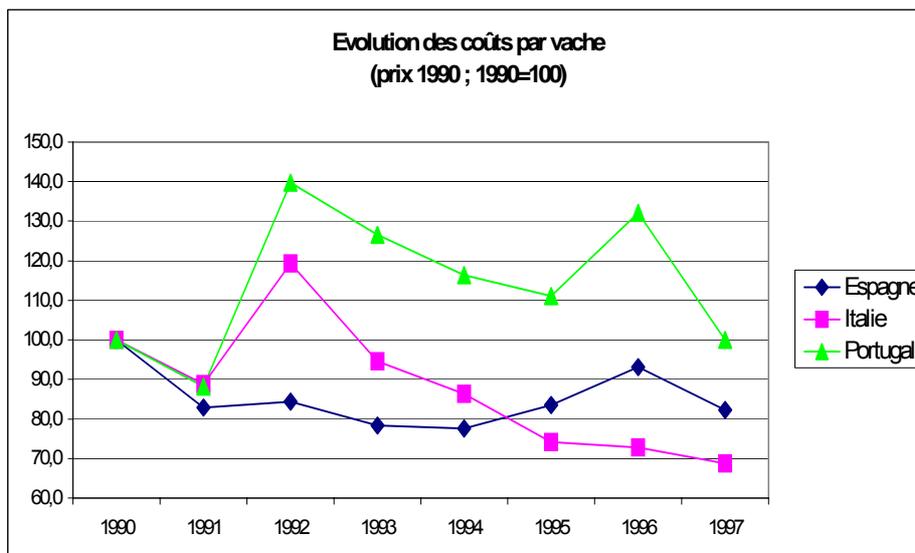
Source : élaboration à partir des données RICA

Les augmentations de charges les plus importantes sont constatées dans les pays qui ont la croissance la plus marquée des dimensions moyennes des exploitations.

Cependant, les coûts unitaires, ici exprimés par vache, ont diminué partout, avec l'exception unique de l'Allemagne au début des années quatre-vingt-dix (réunification). Les réductions de coûts les plus évidentes sont celles de la Grèce, l'Italie et l'Espagne ; fondamentalement elles se sont réalisées dans les pays où la situation "de départ" de l'élevage bovin laitier dans les premières années était

caractérisée par des entreprises de petites dimensions et des coûts de production unitaires élevés. Dans les pays où les dimensions d'entreprises étaient déjà plus élevées et où les processus d'ajustement structurel ont été plus faibles, comme le Royaume-Uni et les Pays-Bas, les coûts unitaires sont restés dans l'ensemble stables, ou ont légèrement augmenté.





Source : élaboration à partir des données RICA

L'évolution des coûts dans les exploitations laitières apparaît donc étroitement corrélée avec l'évolution de la dimension des exploitations et les économies d'échelle.

12.6.2. Les effets de l'OCM et des Quotas sur l'évolution des coûts de production des exploitations laitières

12.6.2.1. Les quotas

Globalement, les quotas de production ont tendu à freiner la réduction des coûts de production :

- a) Les quotas ont contrarié l'augmentation de la taille, en particulier dans les zones favorables et dans les exploitations de moyenne à grande taille.
- b) Les quotas ont permis la survie, dans quelques régions marginales ou défavorisées, d'exploitations avec des coûts de production élevés, qui ont été "protégées" de la concurrence, soit par la position de rente garantie à celui qui possède le quota, soit à

cause du prix du lait plus élevé, formé sur le marché, ou à cause de subventions complémentaires.

- c) Les quotas entraînent une immobilisation financière proportionnelle au prix du quota (implicite pour celui qui le possède ou explicite pour celui qui le loue) ; à cela s'ajoutent des coûts additionnels de transaction (recherche du contractant pour l'acquisition des quotas, négociation du prix du quota, etc.), et, dans quelques pays, les témoins signalent des coûts liés à la complexité de la gestion nationale et locale du régime des quotas.

12.6.2.2. L'OCM

L'OCM a eu des effets variés et contradictoires selon les moments et les lieux :

- a) Le soutien des prix a prolongé l'existence d'exploitations à coûts élevés.
- b) L'OCM a aussi suscité la croissance et les gains d'échelle, le progrès technique et la productivité, notamment, jusqu'aux Quotas, dans les régions et pays qui restent aujourd'hui les plus compétitifs.

12.7. Jugement d'ensemble

Pour évaluer les effets des instruments communautaires sur l'évolution de la structure productive des exploitations laitières dans l'Union Européenne, on a conduit l'analyse par grands chapitres :

- Nombre et taille des exploitations,
- Spécialisation, évolution des cheptels et rendements,
- Emplois, investissements et capital fixe,
- Coûts de production.

12.7.1. Effets de l'OCM

- Avant les quotas, le niveau de prix et la croissance de la production ont pu marginalement freiner une disparition d'exploitations pourtant plus rapide que dans l'ensemble agricole, et prolonger l'existence d'unités de petite taille, en particulier dans les régions qui ne bénéficiaient pas d'une prime au prix de marché.
- Ils ont aussi incité à la spécialisation et à la professionnalisation de la production laitière.
- L'agrandissement des troupeaux moyens compensait la diminution du nombre d'étables, pour un cheptel total stable.
- La croissance de la production globale était assurée par l'amélioration des rendements par vache, laquelle a des bases assez exogènes mais était encouragée par la spécialisation, donc par l'OCM.
- L'emploi, essentiellement familial, a peu varié en nombre d'UTA par exploitation, mais s'est amélioré en productivité par vache et par kilo de lait avec la croissance de la production. La réduction globale a pu connaître des exceptions locales avec des créations d'ateliers dans les régions en expansion et des créations d'emplois salariés dans les exploitations en croissance ou regroupement.
- La croissance et la spécialisation ont généralement nécessité une intensification avec des investissements en renouvellement et élargissement de cheptels, bâtiments et outils et, éventuellement, en terrains et cultures (maïs ensilage en fort développement).
- Les coûts unitaires moyens à prix constants ont connu des tendances contradictoires entre gains d'échelle et coûts de l'intensification, favorisant la concentration, y compris par voie sociétaire.

12.7.2. Effets des quotas

- Les quotas ont introduit une nouvelle dimension juridique, donc, de fait, patrimoniale, économique et financière, dans les structures productives laitières, sans équivalent d'ampleur comparable dans le système agricole européen.

- Globalement, les quotas ou les mesures d'accompagnement ont soutenu le mouvement plus rapide de disparition des exploitations laitières (cessation ou reconversion). Mais les effets ont pu être localement différenciés par types de régions, exploitations et exploitants, selon les règles d'attachement, le plus souvent régionalisé et/ou lié au sol, et de transferts, parfois marchands mais presque toujours administrés. Ce qui a pu faciliter la pérennisation en zones à handicaps, la croissance de petites exploitations ou l'installation de jeunes.
- Les quotas ont ainsi entraîné ou accompagné la concentration en faveur des grandes et moyennes exploitations, d'autant plus là où elles étaient petites et moyennes.
- En contrepartie, ils ont aussi suscité déspecialisation relative, voire réorientation, principalement vers les grandes cultures ou les bovins-viande.
- Le blocage de la production a entraîné une réduction globale du cheptel de l'Union Européenne en fonction des rendements par vache qui ont continué de croître, avec un rattrapage dans les pays du Sud.
- La concentration a permis l'élargissement des troupeaux, surtout dans les pays et zones de petites exploitations.
- L'emploi moyen par exploitation n'a pas varié de manière significative en nombre mais a continué de progresser en productivité physique, avec rattrapage des pays du Sud.
- La réduction plus rapide du nombre des exploitations laitières a entraîné un accroissement plus important du capital fixe que dans la moyenne agricole.
- Les investissements ont été plus que proportionnellement orientés vers les moyennes et grandes exploitations et vers le poste terrains (et quotas), du double fait de l'attachement des quotas et de la déspecialisation relative des exploitations. Des variantes notables existent selon les pays et modes de production (coût unitaire du foncier aux Pays-Bas, importance des bâtiments au Danemark).
- Les coûts unitaires par vache se sont généralement réduits, en particulier dans les pays du Sud, du double fait de la croissance des troupeaux et des rendements.
- Les quotas ont modifié les conditions de transfert des exploitations et leurs effets, de manières divergentes et évolutives selon les applications des pays, entraînant, par exemple, d'abord un vieillissement moyen des exploitants en Allemagne ou en Irlande et un rajeunissement en France.

12.8. Limites

12.8.1. Des effets progressifs et relatifs

L'OCM lait et les quotas ont eu des effets significatifs, continus ou successifs, homogènes ou localisés. Mais 34 ans ne sont tout juste que le temps d'une génération d'exploitant, le temps nécessaire pour des modifications profondes de structures productives agricoles avec une base foncière.

Celles-ci s'inscrivent dans des territoires, modes de production et systèmes d'exploitation qui ne connaissent que rarement une seule orientation comme le lait.

Les effets particuliers doivent donc aussi être relativisés par ceux d'instruments concernant d'autres productions et d'autres dimensions de la vie agricole et rurale.

Mais la principale limite de l'analyse et du jugement est de porter sur une population qui s'est fortement réduite en ignorant le devenir du plus grand nombre...

12.8.2. Les facteurs exogènes

On connaît les principaux facteurs techniques et institutionnels combinés qui ont entraîné la disparition économique de très nombreuses exploitations laitières :

- Hausse des seuils d'échelle, due aux exigences particulièrement élevées de capital et aux coûts induits, pour les bâtiments, installations et équipements et pour le renouvellement du cheptel ; due aussi aux coûts de la logistique de collecte.
- Renforcement continu des exigences normatives et contractuelles, sanitaires et qualitatives sur l'élevage, les animaux, le lait et les coproduits, avec des coûts élevés de mise à niveau et/ou de renouvellement des éléments de capital, rappelés ci-dessus.

Certains travaux (INRA - LERECO Nantes¹⁸) ont éclairé les mouvements complexes de localisation, concentration des ateliers, intensification de la production, spécialisation relative des exploitations et modification des structures et types d'exploitations.

D'autres¹⁹ ont tenté de scénariser l'évolution en dégageant les composantes principales : démographie des exploitants, évolution juridique (formes sociétaires d'exploitations) et conjoncture économique (effets prix, revenus, compétitivité, anticipation).

12.8.2.1. La démographie

Elle résulte du double flux des sortants et des entrants. Le premier est lié à la population nombreuse de polyculteurs - éleveurs du début de période, donc il y a environ 45 ans, à la création de la CEE, avant l'OCM, 25 à 30 ans avant la décision et les premiers effets notables des quotas.

Certes, ce flux des sortants a pu être modulé momentanément par des mesures nationales (retraites) et communautaires "d'aide à la cessation d'activité laitière" (ACAL) mais il était prédéterminé par la pyramide des âges et les usages patrimoniaux (modes de transmission) de l'agriculture. On peut estimer que la situation d'origine a maintenant fini de jouer.

A l'inverse, le flux des entrants, a priori plus sensible aux circonstances économiques et aux anticipations des acteurs, a joué un rôle de plus en plus important. Les auteurs soulignent l'importance des mesures publiques pour l'installation des jeunes (financement, formation, etc., et, plus tard, règles d'attribution de quotas...) et la relative stabilité des installations par rapport aux sorties.

Dans le cas de la France, l'estimation est que la composante démographique "expliquerait" 70% de la concentration apparente, mais son rôle devrait diminuer.

12.8.2.2. Le statut juridique

En 2000, un tiers des exploitations laitières françaises sont sous formes sociétaires, soit un taux plus que double de celui de l'ensemble agricole, et elles détiennent plus de la moitié des références. Une forme sociétaire remplace environ 1,3 exploitation familiale.

Parmi les motivations émergent l'organisation du travail et la qualité de vie, les facilités d'installation, les avantages fiscaux et sociaux (donc financiers) et les économies d'échelle. (Source : enquêtes citées par ONILAIT)

Toujours en France, la concentration juridique aurait compté pour 20% dans la concentration totale et son rôle devrait se poursuivre.

12.8.2.3. La dimension économique

La conjoncture laitière n'expliquerait ainsi que 10% de l'évolution passée des structures françaises, alors que c'est la composante la plus complexe et délicate à analyser et quantifier. Les auteurs discernent notamment :

- Les "niveaux et variations de prix" absolus et relatifs du lait, des coproduits et des produits alternatifs (viandes, céréales) ; dans un système soutenu mais jusqu'ici "sans primes compensatoires". (Les variations intégreront les aléas climatiques et mouvements du marché final).

¹⁸ Notamment "Dynamiques et perspectives des exploitations laitières françaises et européennes sur la période 1997 - 2007" ; juin 2000.

¹⁹ Par exemple, Cahier de l'Onilait n° 22 : "Eléments de réflexion sur l'avenir de la production laitière française" ; décembre 2000.

- "Les charges de structures liées à la pression réglementaire" (hygiène, environnement).
- "L'attractivité" relative entre productions (disponibilité de ressources, coûts d'entrée, travail, risques).
- Particulièrement "les conditions de vie", comparées à celles du reste de la société.
- La "visibilité à moyen terme qui influence les comportements de développement et investissement".

Ainsi, l'entrée et/ou la continuation dans l'activité laitière dépendent à la fois de ratios technico-économiques d'exploitation et des représentations sur l'intérêt et l'avenir de l'activité. L'examen des dossiers de cessation d'activité montre en France l'émergence d'une majorité d'intentions de sortie avant 56 ans, depuis 1995, avec un impact de mesures comme celle sur les seuils de cellules et germes totaux dans le lait (au 01/01/98), en particulier sur les exploitations avec petites références. C'est un indicateur d'un effet-conjoncture croissant face à la composante "démographique".

Ces circonstances nouvelles sont à considérer en fonction des "éléments stabilisateurs de la production laitière" :

- "Niveau de prix élevé et relativement stable" (- 23% de 1960 à 1998, en francs 1998, contre - 67% pour le blé et - 41% pour les bovins, mais avec "compensation" pour ces derniers).
- Gestion des quotas (réserve, attributions).
- Convertibilité, ou non, des surfaces de certaines zones : herbages de montagne, rapports lait/grandes cultures.
- Compensation des handicaps naturels.
- Organisation de la filière (interprofession, coopératives).

12.8.2.4. Les perspectives

Toujours pour le scénario particulier de la France, l'effet démographique seul deviendrait limité à l'avenir avec une réduction du nombre d'exploitations, de l'ordre de 1,6% par an ; mais de 2,33% avec l'effet sociétaire et de 2,58% avec un effet-conjoncture stable.

En fait, la tendance linéaire actuelle laisse attendre une baisse de 3,66% par an, montrant une sensibilité progressivement accrue à la conjoncture. Et un scénario avec un impact accéléré de l'effet-conjoncture (+ 10% par an) entraînerait une réduction du nombre d'exploitations de 4,75% par an. Pour 2008, l'écart entre les hypothèses représente un quart de la population actuelle : Quelle incertitude ! Et quel enjeu pour le dispositif laitier de demain.

Pour chaque pays, le scénario devrait tenir compte des situations et dates de départ sur l'axe démographique principal, et, pour chaque région, des conditions d'effets des "éléments stabilisateurs", indiqués ci-avant, OCM/Quotas et autres.

12.8.3. Conclusion

Pour chacune des questions évaluatives, on retiendra que le dispositif communautaire n'a pu jouer que dans un cadre très délimité et de manière difficile à quantifier : l'OCM a joué un rôle direct stabilisateur sur le prix du lait, les quotas sont intervenus, récemment, dans la structuration des exploitations, mais le niveau des coûts, donc des marges, et le nombre d'exploitations à se partager le revenu laitier global ont dépendu de facteurs longtemp et largement exogènes.

NB : On peut aussi appliquer une lecture inverse au modèle (France) évoqué ci-avant.

- Le dispositif institutionnel laitier qui maîtrise l'essentiel des facteurs conjoncturels courants n'aurait donc expliqué que 10% des disparitions d'exploitations laitières en France. Il n'aurait donc pas été très efficace dans l'amélioration des structures et de la compétitivité, ni très efficient au regard des coûts engendrés par la croissance de la production, des excédents et des stocks dans la période OCM 1968-1983 (cf. Question 1.1). Par comparaison, la période avec les quotas n'aurait pas été beaucoup plus efficace, mais à tout le moins plus efficiente.

- Si on l'admet, le paradoxe n'est donc qu'apparent et, en fait, si la pression à la compétitivité a été modeste c'est donc que le dispositif laitier a permis autant que possible un revenu satisfaisant. Mais le modèle montre qu'une pression économique accrue sur la nouvelle situation démographique aurait des effets redoutables d'accélération de la concentration.

13. QUESTION (3.2) : L'OCM LAIT ET LE REGLEMENT QUOTAS ONT-ILS EU UN EFFET SIGNIFICATIF SUR L'EVOLUTION DES ENTREPRISES DE TRANSFORMATION ?

13.1. Préalables

13.1.1. Compréhension de la question

Il s'agit d'examiner si l'OCM Lait et le Règlement Quotas ont contribué à changer la configuration du système compétitif des entreprises de transformation et les choix stratégiques des entreprises elles-mêmes, au-delà d'autres variables de contexte (par exemple les processus de concentration structurelle ou financière, d'internationalisation, de délocalisation, etc.).

Il s'agit, en outre, de vérifier si l'OCM Lait et le Règlement Quotas ont influencé les performances économiques des entreprises.

On devra tenir compte des règlements visant l'amélioration des structures de transformation (ex : Règlement 951/97) et des éventuelles mesures de politique agricole et industrielle nationales qui ont eu un effet sur les structures de transformation (Ex : mesures pour le développement de l'emploi).

13.1.2. Critères de jugement

L'OCM Lait et le Règlement Quotas ont contribué à :

- Changer la configuration du système compétitif (nombre et taille des entreprises de transformation),
- Déterminer la diversification ou la spécialisation de la production, y compris celle au service de nouveaux marchés,
- Modifier l'emploi dans les entreprises de transformation,
- Orienter les investissements des entreprises de transformation,
- Modifier les chiffres d'affaires et la valeur ajoutée des entreprises.

13.1.3. Indicateurs

- Evolution du nombre et de la taille des entreprises par classe. Taux de concentration (C4).
- Existence d'un processus de diversification/spécialisation, y compris la naissance des entreprises au service de nouveaux marchés. Identification des stratégies d'approvisionnement des entreprises.
- Evolution de l'emploi total et par classe de taille des entreprises.
- Analyse des investissements dans les entreprises (volume et typologie).
- Evolution du chiffre d'affaires et de la valeur ajoutée des entreprises.

13.1.4. Limites

L'analyse de l'impact des instruments communautaires (OCM et Quotas) sur l'évolution des entreprises de transformation a été limitée par la disponibilité insuffisante et le manque d'homogénéité des données statistiques.

On a, en particulier, envisagé les limites suivantes :

- Les données relatives aux Etats membres présentent, dans quelques cas, des discontinuités dans le système de récolte des informations. Les séries historiques peuvent présenter des "ruptures" empêchant une comparaison absolue entre les différentes périodes (France, par exemple).
- Les données, dans quelques cas, comprennent aussi les structures de seconde transformation (par exemple les industries des glaces) qui utilisent ou non des ingrédients de l'industrie laitière.

- En général, les données structurelles détaillées (types de produits, etc.) se réfèrent aux établissements plutôt qu'aux entreprises. Les statistiques, donc, ne reflètent pas, sauf dans quelques cas, les phénomènes évolutifs des entreprises (groupes) qui disposent de plusieurs usines de transformation, a fortiori dans plusieurs branches et plusieurs pays.
- En général, les données statistiques disponibles ne permettent pas d'analyser les performances économiques (chiffre d'affaires et valeur ajoutée), les typologies d'investissement et l'évolution de l'emploi. En outre, l'évaluation du chiffre d'affaires et de la valeur ajoutée apparaît biaisée par les résultats économiques d'entreprises ou groupes polyvalents, pour lesquels il s'avère difficile d'isoler les résultats relatifs aux activités laitières.

Indépendamment de la disponibilité des données, il faut observer que les statistiques ne reflètent que partiellement les dynamiques d'évolution de l'industrie de transformation, dans la mesure où elles ne révèlent pas certains aspects-clés relevant des stratégies d'entreprise et qui ont contribué à dessiner la configuration actuelle du système compétitif de l'industrie laitière européenne (acquisitions, fusions, politique d'internationalisation, etc.).

On a donc considéré opportun de développer l'évaluation des effets des instruments communautaires sur l'évolution des entreprises de transformation à partir des entretiens effectués auprès des opérateurs et experts du secteur et de la bibliographie (presse, études).

13.2. Analyse de la structure des entreprises laitières européennes

13.2.1. Les phénomènes de fond

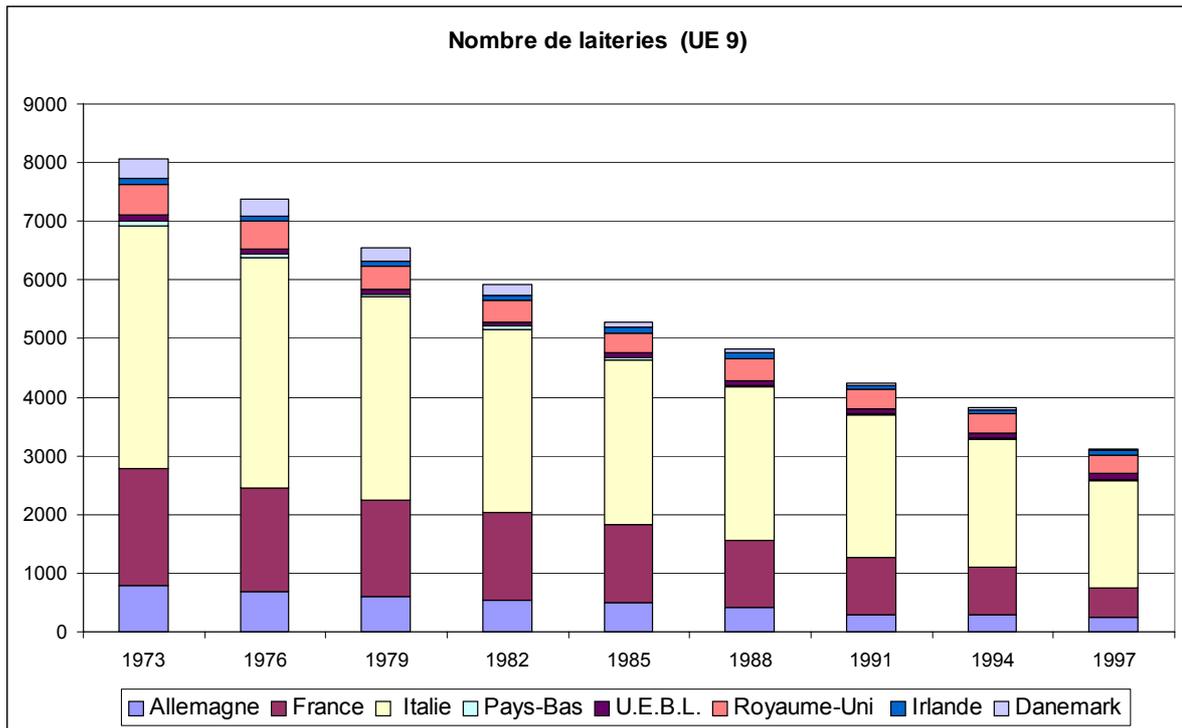
A partir des données relatives aux entreprises de collecte de l'Union Européenne à 9²⁰, utilisées dans les graphiques et dans les tableaux qui suivent, il est possible d'observer plusieurs phénomènes de fond :

- a) La structure laitière européenne est soumise à un processus de forte concentration, ininterrompu depuis 1973. Entre 1973 et 1982 le nombre d'entreprises de collecte a diminué de 27%, et dans la période 1982-1997 il a diminué de 47%.
- b) Ce processus s'opère à un rythme différent selon les pays, mais il est commun à tous les Etats membres. Il est particulièrement accentué au Danemark et aux Pays-Bas (-82% et -73,5% respectivement, entre 1982 et 1997), beaucoup moins rapide en Irlande et au Royaume-Uni (respectivement -23,7% et -14,4%). Ces taux doivent être relativisés selon l'état initial de concentration dans le pays.
- c) Dans presque tous les pays (à l'exception du Royaume-Uni et de l'UEBL), la contraction du nombre d'entreprises a subi une accélération dans la période suivant 1982. Il n'y a qu'en UEBL qu'on note un accroissement apparent du nombre d'entreprises (+52,1%).
- d) Globalement (à l'exception du Royaume-Uni et du Luxembourg), la diminution du nombre d'entreprises de transformation touche les structures de petites et, surtout, de moyennes tailles. Au contraire, le nombre de structures de taille plus élevée augmente. En particulier, l'accroissement de celles qui transforment plus de 100 000 tonnes/an a été de l'ordre de 45%.

Face à la dynamique de production de l'élevage laitier, la diminution du nombre des usines a induit un phénomène de concentration progressive, qui trouve son expression statistique dans l'augmentation tendancielle de la quantité moyenne de collecte de lait par entreprise. C'est particulièrement significatif dans le cas des Pays-Bas qui, en partant d'un niveau de collecte par entreprise plus élevé que les autres pays membres (95 600 tonnes en 1973), ont atteint un volume 16,3 fois supérieur en 1997. A la limite opposée, on trouve l'Italie où les niveaux moyens de

20 La série historique depuis 1973 concerne seulement les pays de l'Union Européenne à 9. Pour l'Espagne, le Portugal et la Grèce, les relevés statistiques Eurostat sont disponibles à partir de 1988 et donc il n'est pas possible de les comparer. Pour l'Espagne, en outre, en 1988 et 1991 on n'a pas recensé les laiteries publiques qui ont par la suite été privatisées. Il n'est donc pas possible d'évaluer l'évolution de l'importance des entreprises. En tout cas, les données provenant des enquêtes triennales doivent être prises avec prudence en tenant compte des limites citées.

collecte, très bas (2 400 tonnes) en 1973, n'augmentent que de 125% sur la période et restent donc bas²¹.



Source : Enquête triennale UE

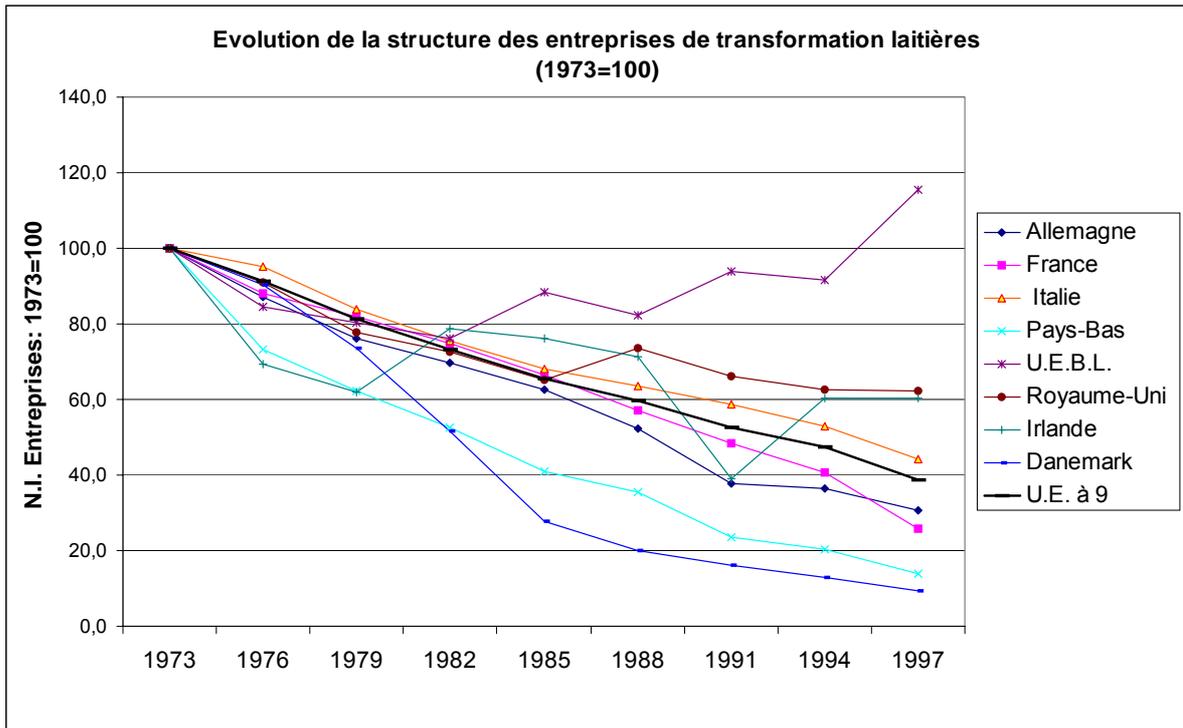
Evolution du nombre d'entreprises de collecte

	1973	1976	1979	1982	1985	1988	1991	1994	1997	Variation 73-82 %	Variation 82-97 %
UE-12							5 851	5 783	4 674	nd	nd
UE-9	8 064	7 371	6 555	5 914	5 276	4 815	4 242	3 824	3 122	-26,7	-47,2
Allemagne	782	682	596	546	489	408	296	284	240	-30,2	-56,0
France	2 003	1 762	1 640	1 497	1 332	1 143	966	815	514	-25,3	-65,7
Italie	4 133	3 935	3 472	3 115	2 816	2 625	2 430	2 182	1 823	-24,6	-41,5
Pays-Bas	93	68	58	49	38	33	22	19	13	-47,3	-73,5
U.E.B.L.	96	81	77	73	85	79	90	88	111	-24,0	52,1
Royaume-Uni*	515	468	401	374	336	378	340	323	320	-27,4	-14,4
Irlande	118	82	73	93	90	84	46	71	71	-21,2	-23,7
Danemark	324	293	238	167	90	65	52	42	30	-48,5	-82,0
Grèce			...	...	...	985	1 019	1 010	835	nd	nd
Espagne			...	...	...	462	497	836	640	nd	nd
Portugal			...	...	...	97	93	113	77	nd	nd

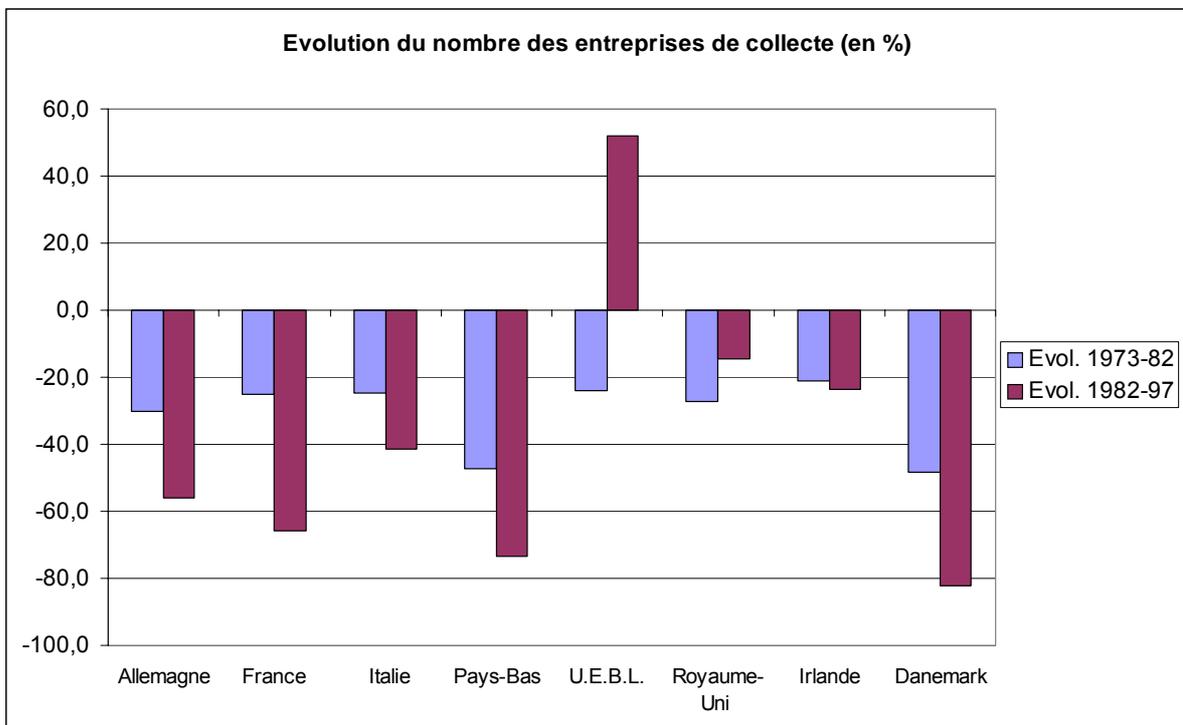
* Royaume-Uni : les acheteurs qui ne sont pas des laiteries ont été exclus (pour 1997 : donnée estimée)

Source : enquête triennale UE

21 La dispersion structurelle italienne, très élevée, s'explique par l'importance de la production des fromages Grana, notamment du Parmigiano Reggiano, qui est effectuée dans des entreprises artisanales.



Source : Enquête triennale UE



Source : Enquête triennale UE

Evolution du nombre d'entreprises de transformation du lait par classe

milliers de T/an	1982	1985	1988	1991	1994	Evol. 1982-94 %
moins de 5	4 503	4 080	4 050	4 721	4 394	-2,4
de 5 à 20	859	717	778	705	755	-12,1
de 20 à 50	380	370	403	325	330	-13,2
de 50 à 100	204	194	213	187	209	2,5
plus de 100	194	205	202	219	266	37,1
Total UE*	6 140	5 566	5 646	6 157	5 954	-3,0

* Sans le Luxembourg ni le Royaume-Uni

Source : U.E.

Collecte moyenne de lait par entreprise (1.000 tonnes)

	1973	1976	1979	1982	1985	1988	1991	1994	1997	Variation 73-82 %	Variation 82-97 %
UE-9	10,3	11,3	14,2	16,8	17,9	18,3	20,3	22,0	n.d	63,1	n.d
Allemagne	24,0	29,4	37,0	43,4	48,3	53,0	72,5	91,7	110,7	80,8	155,1
France	10,6	12,2	14,5	17,3	19,5	21,4	24,6	29,1	21,6	63,2	25,1
Italie	2,4	1,7	2,3	2,5	3,0	3,2	4,0	4,5	5,6	4,2	125,5
Pays-Bas	95,6	148,1	193,9	252,6	321,9	334,0	478,9	552,4	1553,5	164,2	515,0
UEBL	30,6	37,4	40,5	43,6	38,0	39,8	34,0	33,0	26,7	42,5	-38,9
UK*	26,6	29,6	38,5	43,9	45,4	55,3	41,5	45,2	47,1	65,0	7,2
Irlande	26,7	44,0	63,2	66,0	63,1	61,8	105,5	74,2	n.d	147,2	n.d
Danemark	14,0	16,5	21,1	30,0	54,4	69,8	85,4	105,4	145,6	114,3	385,4

* UK : les acheteurs qui ne sont pas des laiteries ont été exclus (pour 1997 donnée estimée)

Source : enquête triennale UE

La diminution généralisée du nombre des entreprises de transformation présente des différences significatives si on place l'analyse au niveau des sous-secteurs. En particulier :

- a) La concentration est en général plus accentuée dans les secteurs du beurre, des poudres, de la caséine, des yaourts, du lait de consommation.
- b) La concentration est moins accentuée et plus variable dans la fabrication des fromages.

Evolution du nombre d'entreprises fabriquant des laits en poudre

	1979	1982	1985	1988	1991	1994	1997	Variation 79-82 %	Variation 82-97 %
U.E. à 12	...	...	...	...	213	206	162	nd	nd
U.E. à 9	318	291	248	206	180	160	150	-8,5	-48,5
Allemagne	101	90	78	64	48	51	48	-10,9	-46,7
France	109	102	84	69	69	55	45	-6,4	-55,9
Italie	3	3	6	3	2	0	7	0,0	133,3
Pays-Bas*	28	29	22	20	15	14	10	3,6	-65,5
U.E.B.L.	28	23	20	14	13	9	11	-17,9	-52,2
Royaume-Uni	21	16	16	15	15	13	12	-23,8	-25,0
Irlande	15	16	14	15	12	14	14	6,7	-12,5
Danemark	13	12	8	6	6	4	3	-7,7	-75,0
Grèce	...	...	...	...	0	0	0	nd	nd
Espagne	...	...	...	22	22	40	9	nd	nd
Portugal	...	...	...	10	11	6	3	nd	nd

* pour 1997 : statistiques nationales

Source : enquête triennale UE

Evolution du nombre d'entreprises fabriquant du beurre

	1979	1982	1985	1988	1991	1994	1997	Variation 79-82 %	Variation 82-97 %
U.E. à 12	...	...	...	...	2 793	2 318	1 799	nd	nd
U.E. à 9	4 731	4 112	3 528	3 025	2 541	2 074	1 665	-13,1	-59,5
Allemagne	516	462	415	338	223	177	157	-10,5	-66,0
France	1 067	903	775	599	443	341	286	-15,4	-68,3
Italie	2 790	2 479	2 139	1 913	1 738	1 446	1 077	-11,1	-56,6
Pays-Bas	44	37	28	19	12	10	8	-15,9	-78,4
U.E.B.L.	51	42	41	37	34	16	76	-17,6	81,0
Royaume-Uni*	43	38	35	38	40	40	35	-11,6	-7,9
Irlande	28	29	29	27	20	19	11	3,6	-62,1
Danemark	192	122	66	54	31	25	15	-36,5	-87,7
Grèce	...	...	...	...	95	83	76	nd	nd
Espagne	...	...	...	45	131	135	43	nd	nd
Portugal	...	...	...	34	26	26	15	nd	nd

* Pour 1994 on a utilisé la donnée 1991

Source : enquête triennale UE

Evolution du nombre d'entreprises fabriquant des fromages

	1979	1982	1985	1988	1991	1994	1997	Variation 79-82 %	Variation 82-97 %
U.E. à 12	...	...	...	...	4 824	4 668	4 149	nd	nd
U.E. à 9	5 612	4 969	4 435	4 053	3 760	3 404	2 881	-11,5	-42,0
Allemagne	463	413	361	311	237	248	217	-10,8	-47,5
France	1 490	1 332	1 189	1 034	864	739	639	-10,6	-52,0
Italie	3 247	2 875	2 585	2 414	2 378	2 146	1 745	-11,5	-39,3
Pays-Bas	40	35	26	21	18	15	10	-12,5	-71,4
U.E.B.L.	95	85	87	86	86	81	83	-10,5	-2,4
Royaume-Uni*	104	100	104	123	124	124	142	-3,8	42,0
Irlande**	11	9	13	12	9	12	12	-18,2	33,3
Danemark	162	120	70	52	44	39	33	-25,9	-72,5
Grèce	...	...	...	...	674	727	666	nd	nd
Espagne	...	...	...	305	308	434	522	nd	nd
Portugal	...	...	...	90	82	103	80	nd	nd

* Pour 1994 on a utilisé la donnée 1991

** Pour 1997 on a utilisé la donnée 1994

Source : enquête triennale UE

La lecture des données permet d'exprimer quelques considérations, amplement confirmées par les interviews effectuées :

- a) L'industrie laitière européenne est soumise à un vaste et intense processus de restructuration dont la vitesse varie suivant les Etats membres, en raison soit de l'organisation structurelle de départ, soit de l'orientation de production prédominante des entreprises.
- b) Le processus de restructuration est sélectif. Il est plus accentué pour les entreprises de moyenne dimension à caractère régional, qui travaillent dans les segments de production dominés par les grandes entreprises. A l'opposé, une plus grande résistance caractérise les entreprises de plus petite dimension, qui adoptent des stratégies de présence locale, actives dans des productions de niche, en particulier les fromages typiques et AOC. Cependant, la croissance parallèle du nombre d'entreprises de grande dimension montre que la structure du secteur laitier prend rapidement une configuration de type "oligopolistique avec frange", comme cela est déjà arrivé dans d'autres secteurs de l'industrie alimentaire, notamment dans les secteurs de fabrication de produits de masse²².

13.2.2. Les variables-clés qui ont influé sur la dynamique structurelle

La dynamique structurelle de l'industrie laitière européenne est le résultat d'un ensemble extrêmement complexe de facteurs interdépendants. En outre, contrairement à ce qui se passe dans la composante agricole de la filière, les entreprises de transformation ont la possibilité de prendre des décisions stratégiques avec de plus grands degrés de liberté. Il en résulte que les structures sectorielles sont influencées non seulement par les conditions du macro-milieu économique et institutionnel, mais aussi par la conduite même des entreprises (définition et mise en place de stratégies).

Il est donc difficile d'identifier une "règle" générale qui permette d'expliquer de manière complète et exhaustive les phénomènes évolutifs de l'industrie laitière, et il est encore plus difficile de séparer

²² En France les 3 premiers groupes (Besnier, Bongrain/CLE et Sodiaal) concentrent, en 1999, 42% de la collecte de lait, et les 26 premiers groupes 85% . En Irlande les 4 premiers groupes (Glanbia, Dairygold, Golden Vale et Kerry) concentrent 66% de la production. En Italie, au contraire, la concentration est plus faible : les 4 premiers groupes (Galbani-Danone, Cons. Prod. Latte Milano, Cirio-Polenghi, Cerpl) collectaient, en 1998, 10,1% du lait italien et les 8 premiers groupes 16,4%. Cependant, dans quelques segments, la concentration est nettement plus élevée : ainsi le marché du yaourt est contrôlé à 62% par 4 groupes et, dans le lait de consommation, après l'acquisition récente de Cirio-Polenghi, Parmalat assure 40% du lait pasteurisé et 50% du lait UHT.

les effets éventuellement induits par les instruments communautaires de l'ensemble des autres forces en jeu.

Cependant, quelques variables-clés ont eu (et ont) un rôle important et synergique sur l'organisation structurelle et concurrentielle du système laitier européen.

Ces variables ont été regroupées en trois sous-ensembles. Elles sont décrites de manière synthétique (la discussion est amplement présente dans la bibliographie spécialisée) :

- Variables externes au système compétitif²³.
- Variables internes au système compétitif.
- Variables institutionnelles.

13.2.2.1. Les variables externes au système compétitif laitier

- La première variable externe est l'évolution du système commercial. La croissance du rôle de la Grande Distribution et la réduction de la distribution traditionnelle, ainsi que les processus de concentration structurelle et financière des groupes de distribution européens (avec la naissance de diverses formes de centrales d'achats), ont fortement déplacé l'axe du pouvoir contractuel (en défaveur de l'industrie) et ont modifié la nature de la demande (masse critique de produits, largeur et profondeur des gammes, etc.). La nécessité de contrebalancer, autant que possible, la puissance d'achat et de répondre aux demandes de volume de la distribution, a contraint les entreprises laitières à adopter des stratégies de croissance au niveau de la production et surtout au niveau commercial. Pour les entreprises qui n'ont pas pu adopter de telles stratégies de croissance, les parts de marché se sont progressivement réduites, provoquant des fermetures ou des cessions aux entreprises de plus grande taille. La corrélation entre le processus de diffusion/concentration de la grande distribution et la concentration de la structure laitière²⁴ est donc évidente, particulièrement sur les marchés en progrès (frais, préemballé) et sous marques.
- La deuxième variable externe est l'évolution des styles de vie et des préférences des consommateurs. Avec les années 80 s'est en effet développé un type de consommateur plus attentif au bien-être et à la diététique. Ces signaux forts du marché ont été entendus par les entreprises alimentaires capables de développer des innovations-produits (grâce aux investissements en R&D) et, parmi celles-ci, par les entreprises laitières les plus dynamiques qui ont su adopter des stratégies de diversification et différenciation. La croissance des produits frais (yaourts, fromages frais, desserts laitiers, etc.), en a été la conséquence directe. Les entreprises les moins innovantes et/ou trop spécialisées, qui n'ont pas eu la possibilité de s'insérer dans un segment de marché en croissance, ont été confrontées à une dynamique de stagnation ou de déclin et ont eu de plus en plus de difficultés à assurer leur maintien dans le secteur²⁵.
- La troisième variable-clé est l'évolution des technologies de traitement du lait et de fabrication développées par les industries d'équipements et de fournitures. Cependant, les coûts d'adaptation technologique ont provoqué une sélection des entreprises de transformation (voir variables internes).
- La quatrième variable, d'ordre plus conjoncturel, est la survenue de crises dans d'autres secteurs alimentaires (vache folle, dioxine, etc.) qui ont orienté les consommations vers les produits laitiers. Cette variable a pu agir en contre-tendance, en permettant un ralentissement du processus de concentration de l'industrie laitière, en particulier dans le secteur des fromages.

23 Quelques-unes de ces variables exercent leur propre influence sur presque tous les secteurs de l'industrie alimentaire. Les autres secteurs de l'industrie alimentaire ont aussi eu le même processus de restructuration

24 La lenteur du processus de restructuration de l'industrie laitière dans quelques pays, comme l'Italie, s'explique par le moindre développement de la grande distribution, comparativement aux autres pays de l'Union Européenne.

25 Un cas emblématique est représenté par les petites et moyennes entreprises spécialisées dans la production de beurre, dont les consommations sont en déclin, soit en termes absolus (diminution de la consommation de matières grasses en général) soit en termes relatifs (substitution avec des matières grasses végétales).

13.2.2.2. Les variables internes au système compétitif laitier

- La première variable-clé est la nécessité d'obtenir des positions compétitives importantes à l'intérieur d'un marché de plus en plus internationalisé et, dans l'ensemble, dans sa phase de maturité. Dans ce contexte, la guerre concurrentielle se joue surtout par prise de parts de marché. Les capacités financières nécessaires, à la fois productives (technologie, productivité) et post-productives (investissements en promotion, en services) sont considérables. Les entreprises (en particulier les PME) qui ne disposent pas des ressources suffisantes subissent l'érosion de leurs propres parts de marché et sont exclues du secteur ou bien rachetées par des entreprises de plus grande taille. Dans un contexte de marché internationalisé et mûr, la grande dimension devient donc une priorité stratégique. La croissance externe est privilégiée.
- La deuxième variable-clé est la possibilité d'économies d'échelle, principalement liée à l'automatisation de processus continus de fabrication et à la logistique d'aval. Mais cette variable n'est pas présente dans tous les segments : elle est forte dans les produits frais (yaourt, fromages frais), dans le lait de consommation (UHT notamment) et dans les "commodities" (poudres de lait et beurre). Elle est nettement moins forte dans les fromages affinés. Ceci explique que le nombre des entreprises fromagères est celui qui diminue le moins vite (et leur concentration la plus faible) dans tout le secteur laitier. La faible restructuration sectorielle dans des pays comme l'Italie (où la fabrication de fromages est prédominante face aux autres activités) est un cas significatif.
- La troisième variable-clé est la présence ou pas, au niveau des Etats membres, d'une tradition et d'une culture (savoir-faire) dans la transformation du lait en fromages typiques ou AOC. Dans ces pays (France et Italie, surtout), les entreprises qui produisent ce type de fromages peuvent survivre avec une taille plus faible (les économies d'échelle ne sont pas fortes). Cela, pourtant, n'est pas toujours vrai, et ne s'applique pas à la phase de commercialisation ou de promotion, qui requiert davantage d'efficacité. Cependant, les petites entreprises réussissent à résister quand elles s'insèrent dans un contexte organisé (consortium) où quelques phases (notamment promotionnelle ou commerciale) sont gérées au niveau collectif²⁶.

13.2.2.3. Les variables institutionnelles

Abstraction faite des instruments communautaires, objets de l'évaluation, qui seront abordés plus loin, on entend par variables institutionnelles toutes les mesures normatives, internationales, communautaires ou nationales, qui ont produit des effets d'accélération ou de ralentissement des dynamiques structurelles. L'ensemble est très vaste, on en rappelle quelques-unes à titre d'exemples.

Mesures de facilitation des investissements, en particulier d'adaptation technologique. Parmi celles-ci, on soulignera le rôle du Règlement 951/97 qui a permis aux PME d'effectuer des investissements technologiques visant à l'amélioration de la productivité et de la qualité. Ces mesures ont freiné la dynamique tendancielle des structures de transformation (cas de la Franche-Comté).

Mesures de garantie hygiénique et sanitaire (ajustement des milieux de travail, des lignes de production, HACCP, etc.). Ces mesures ont accéléré la dynamique structurelle. Dans quelques pays (comme l'Italie) où la présence de structures de petite dimension est élevée, le manque de disponibilités financières permettant de réaliser les investissements nécessaires pour satisfaire aux contraintes imposées a provoqué la fermeture de beaucoup d'entreprises (ou d'ateliers).

Ces mesures ont aussi un caractère commercial. C'est le cas, par exemple, d'une mesure italienne qui a permis de retarder la date limite de vente du lait pasteurisé de trois à quatre jours. Ceci a permis aux entreprises de grande dimension d'élargir leur bassin de distribution au-delà de leurs frontières géographiques, traditionnelles (limitées par les temps de transport) et a compromis la survie de petites et moyennes entreprises à rayon d'action local²⁷.

26 C'est, par exemple, le cas du Parmigiano Reggiano, dont l'image repose entièrement sur le caractère artisanal (et de haute qualité) de la production. Dans ce cas, la restructuration et la concentration des fromageries ne sont pas une variable stratégique favorable, même si une certaine diminution du nombre d'entreprises est inévitable.

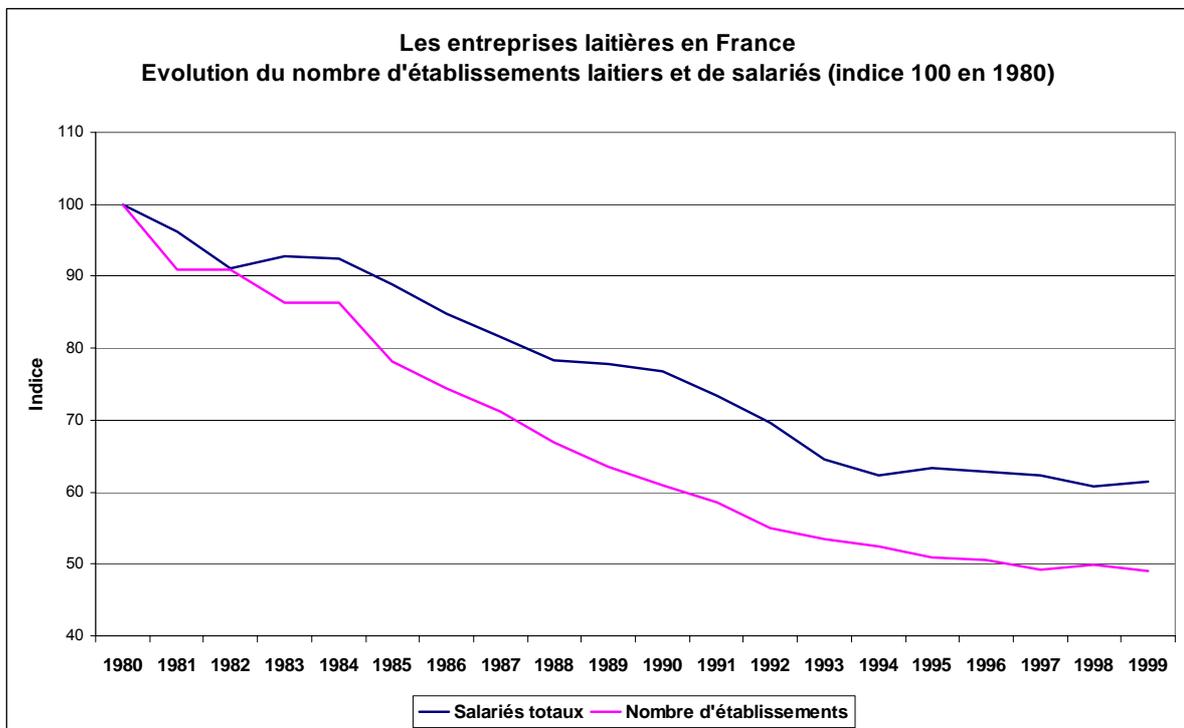
27 Les interviews ont souligné que cette mesure a été un moteur puissant du processus de concentration dans le secteur italien du lait de consommation frais, parallèlement à la libéralisation du prix du lait pasteurisé.

13.2.2.4. Quelques observations

A partir de ce qui précède, on peut affirmer que le processus de rationalisation et de concentration (productive et/ou financière) des structures laitières européennes trouve ses racines dans un ensemble vaste de variables de contexte et de marché, qui ont (pour la plus grande partie) favorisé les entreprises de dimension plus grande déjà existantes et/ou la naissance et la consolidation de grands groupes. En effet, peu nombreuses sont les variables qui ont freiné cette dynamique où le nombre de sorties a été plus important que les nouvelles entrées.

Tandis que l'économie du secteur n'a pas ressenti d'évolutions majeures (les interviews effectuées déclarent que le chiffre d'affaires total a été presque stable en termes réels, et la Valeur Ajoutée en croissance faible), un effet très fort s'est produit au niveau de l'emploi. Les restructurations effectuées par les grands groupes, la fermeture des entreprises les plus consommatrices de main-d'œuvre et les moins efficaces, l'introduction de nouvelles technologies et de nouvelles formes d'organisation, tout cela a entraîné une réduction importante des emplois.

A défaut de données statistiques sur la Communauté entière, on peut prendre, comme exemple significatif, le cas de l'industrie laitière française, où l'emploi a été réduit de 40% entre 1980 et 1999.



Sources : Elaboration à partir des statistiques nationales françaises

L'évolution des structures s'est faite en grande partie, comme cela est arrivé dans les autres secteurs alimentaires, indépendamment des instruments communautaires. Il s'agit donc d'évaluer de quelle manière ces instruments ont agi sur cette toile de fond qu'on vient de décrire.

13.3. Jugement

13.3.1. Les effets de l'OCM sur la structure des entreprises de transformation

L'évaluation des effets de l'OCM Lait sur la structure des entreprises de transformation communautaires doit prendre en considération au moins deux situations discriminantes.

13.3.1.1. Les pays déficitaires

La première situation est représentée par les Etats membres où, en raison du taux structurellement faible d'auto-provisionnement (Italie, Espagne) et/ou en raison de la fonction d'usage traditionnelle de la matière première (Royaume-Uni), les entreprises du secteur n'ont jamais jugé économiquement intéressant de se lancer dans la fabrication des principaux produits concernés par l'OCM, eu égard à la plus haute rentabilité des produits traditionnels. En outre (notamment en Italie), le coût de la matière première y a toujours été plus élevé que dans les autres Etats membres, et l'intérêt économique du beurre et du lait écrémé en poudre plus faible²⁸. La pénurie et les prix élevés de la matière première ont, par conséquent, poussé les entreprises (de n'importe quelle dimension) à développer des produits transformés qui permettent la valorisation la plus élevée.

Au Royaume-Uni, la forte demande interne de lait de consommation (surtout pasteurisé) a nettement orienté les choix de *product-mix* des entreprises vers ce type de produit, et la localisation des installations aussi (à proximité des grands centres habités, pour des raisons d'optimisation logistique).

Il est donc possible d'affirmer que, dans ces pays, les effets de l'OCM sur les structures de transformation du lait sont restés marginaux²⁹ (Italie et Espagne) ou faibles (Royaume-Uni). Toutes les interviews effectuées dans ces pays confirment amplement ce jugement. Des interviewés ont en outre déploré le "déphasage" de l'OCM par rapport aux situations productives de ces pays qui se seraient trouvés, dans une certaine mesure, discriminés face aux autres pays membres.

13.3.1.2. Les pays excédentaires

La deuxième situation est représentée par les Etats membres où le taux déjà élevé d'approvisionnement et les bas prix de la matière première ont rendu la production des produits concernés par l'OCM économiquement intéressante pour les entreprises. Dans ces pays l'OCM a provoqué, au niveau industriel, la création ou la spécialisation d'une partie des entreprises de transformation, en particulier coopératives, dans la production de beurre et de lait écrémé en poudre, qui constituait une opportunité ou une obligation à faible risque (jusqu'aux quotas). Ceci a généralement concerné les entreprises qui disposaient déjà d'une bonne capacité productive (entreprises de moyennes et grandes dimensions), ou qui ont pu la mettre en place (coopératives) tandis que les petites entreprises n'ont pas été dans les conditions d'exploiter complètement ces opportunités.

En substance, l'OCM a plutôt favorisé l'émergence de grandes entreprises efficaces et compétitives, sinon rentables, dont les bases économiques ont permis de développer des stratégies de croissance (d'abord interne, à travers des investissements en nouvelle capacité productive)³⁰.

En ce sens l'OCM a joué un rôle relativement important au niveau structurel³¹. Elle a en effet contribué à lancer ou accélérer le processus de concentration du secteur, en opérant une sélection structurante selon les zones de production et les conditions d'approvisionnement. Les grandes entreprises ont pu ensuite développer des stratégies de croissance externe (à travers des achats d'entreprises en crise ou des fusions), et étendre leurs stratégies de diversification, voire d'internationalisation, grâce à la plus grande assise économique, fondée sur la croissance permise par l'application de l'instrument communautaire³².

28 Le cas italien est significatif. En Italie le prix du lait n'a jamais guidé le prix du beurre et du lait écrémé en poudre : le beurre est un sous-produit de la fabrication des fromages (principalement Grana), et le lait écrémé en poudre n'a jamais été produit. Le prix du lait italien a, en outre, toujours été le plus élevé de l'UE, en raison de coûts supérieurs de production, liés à la configuration de la structure productive agricole et aux conditions particulières de l'environnement (absence de pâturages, hauts coûts énergétiques pour la réfrigération du lait à l'étable, etc.).

29 L'OCM, en Italie, a marginalement impliqué quelques produits transformés, comme le fromage Grana et le Pecorino Romano. Ce dernier est cependant produit entièrement à partir du lait de brebis.

30 Il faut souligner que la phase expansive stimulée par l'OCM a aussi été accompagnée, initialement, d'un accroissement de l'emploi.

31 Un cas significatif du rôle de l'OCM sur la structure de transformation laitière est représenté par l'Irlande, dont la structure de transformation a subi une accélération de la concentration dans la période suivant son adhésion (1973). Les entreprises coopératives interviewées ont confirmé que le phénomène a sûrement été favorisé par l'application de l'OCM Lait, qui a permis des prix plus élevés par rapport à la situation d'avant l'adhésion. Les entreprises de grande dimension ont trouvé des conditions économique-financières favorables aux investissements productifs d'ampleur, et, ultérieurement, à l'extension des entreprises.

32 Il est donc possible d'affirmer que, dans ces pays, l'application de l'OCM a été l'un des moteurs qui ont permis d'amorcer le processus d'agrandissement des entreprises, et, ensuite, de favoriser le processus de concentration à travers les achats et les fusions. La naissance des grands groupes européens (Néerlandais, Français et Irlandais)

Il faut souligner, cependant, que les opportunités mises en place par l'OCM n'ont pas facilité l'innovation produit, car le filet de protection créé pour le beurre et le lait écrémé en poudre a limité à la fois la nécessité et les moyens, pour les entreprises, de recourir à la créativité pour s'imposer sur de nouveaux marchés (voir question 1.7). En substance, l'OCM a ainsi sclérosé de nombreuses entreprises dans la production spécialisée de *commodities* (beurre et lait écrémé en poudre), en figeant, en un certain sens, l'esprit d'entreprise, et en ralentissant le développement des compétences intérieures nécessaires pour répondre à la sophistication croissante de la demande finale. Selon le jugement de quelques interviewés en effet, s'il n'y avait pas eu l'OCM, de nombreuses entreprises ne seraient pas apparues mais d'autres seraient restées plus dynamiques et innovantes, ou se seraient dégagées des limites liées à la production de produits intermédiaires³³.

13.3.1.3. Conclusion

Le jugement qui peut être donné, relativement aux effets de l'OCM sur la structure de transformation européenne, est contrasté.

En effet, si d'un côté l'OCM a, au moins initialement, contribué à accélérer, dans les pays excédentaires, le processus de concentration du secteur et la création de grandes entreprises, bases de la construction d'une industrie forte et compétitive, de l'autre, elle a pu retarder des processus d'adaptation ou d'anticipation de l'offre aux exigences (exprimées ou latentes) d'une demande finale en forte évolution.

Cependant le bilan final est favorable si on considère la situation internationale des entreprises³⁴.

13.3.2. Les effets du Règlement Quotas sur la structure des entreprises de transformation

Les effets de l'application du Règlement Quotas sur la structure de transformation et sur les stratégies adoptées par les entreprises devraient avoir été moins massifs que ceux apportés par l'OCM, mais importants pour leur adaptation et assez semblables pour tous les pays de l'Union.

Les interviews effectuées dans les différents Etats membres montrent que les opérateurs du secteur sont d'accord (avec des différences d'accent), sur les effets, surtout au niveau stratégique et de comportement.

13.3.2.1. *Le mode de croissance*

L'impact premier est général, relatif à la nature des stratégies de croissance des entreprises. Les limites de production imposées aux élevages ont négativement influencé les possibilités de croissance interne des entreprises (investissements en nouvelle capacité productive). La croissance a donc été généralement poursuivie par voie externe, plus rapide que celle du développement de valeur ajoutée, par acquisition d'entreprises de dimensions plus petites et par fusions entre entreprises, ou par prise de participations. Il s'agit donc d'une stratégie de croissance des dimensions opérationnelles, et non de croissance productive, et l'effet est d'abord une plus grande concentration financière.

13.3.2.2. *Les variables sectorielles*

Le second impact est discriminant selon les secteurs et régions.

Les interviews effectuées s'accordent pour dire que le système Quotas a eu des effets négatifs sur toutes les catégories d'entreprises. Cependant, contrairement à l'OCM, les Quotas ont surtout désavantagé les entreprises spécialisées en beurre et lait écrémé en poudre (en limitant les possibilités de croissance interne), tandis qu'elles ont relativement moins désavantagé les entreprises diversifiées qui ont mieux valorisé la matière première disponible.

peut trouver son origine, d'une certaine façon, dans les conditions économiques et financières induites par l'OCM, qui ont permis d'intensifier le processus d'internationalisation, soit à travers des investissements à l'étranger en nouvelles installations, soit, plus fréquemment, à travers des acquisitions d'entreprises étrangères.

33 Le phénomène des excédents a en outre favorisé la création d'entreprises spécialisées dans la fourniture de dérivés du lait. C'est le cas de la caséine, qui trouve plusieurs utilisations dans les secteurs alimentaires (charcuteries, etc.) et non alimentaires (peintures, briques, matières plastiques, etc.). Il faut relever que nous sommes toujours, de toute façon, dans le champ des ingrédients, destinés à la demande intermédiaire.

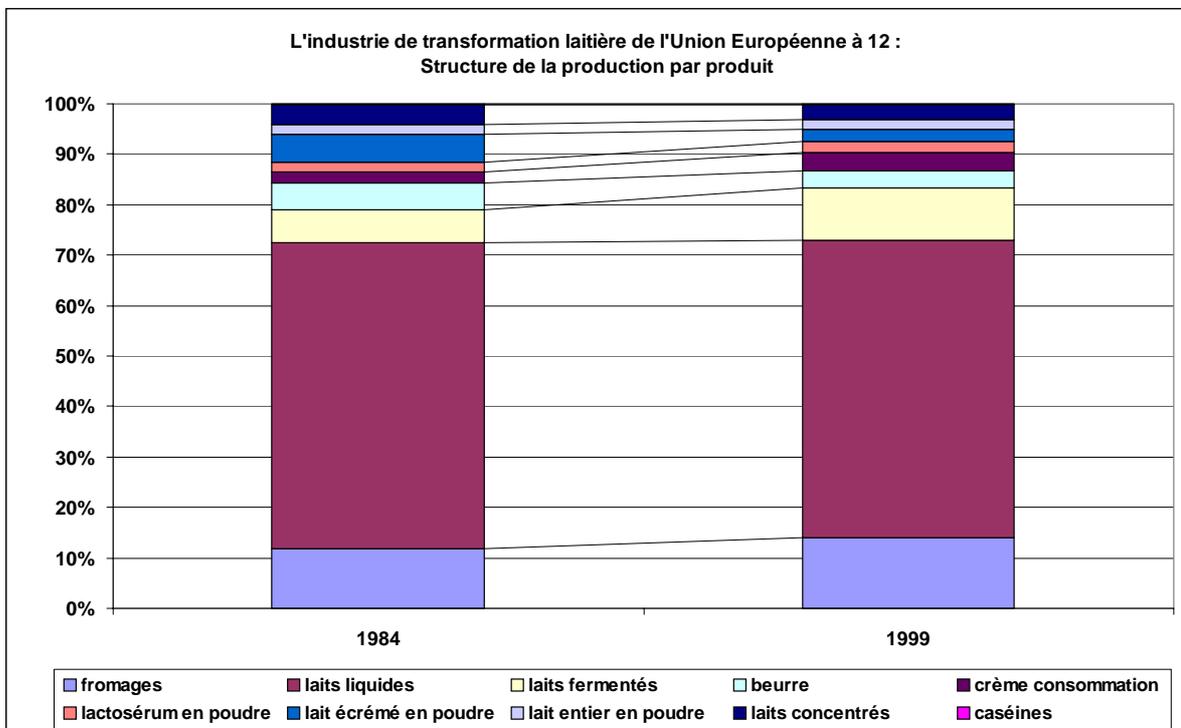
34 Voir ce qui est arrivé en Italie, où une structure productive restée relativement faible a facilité la pénétration d'entreprises multinationales de pays tiers, en plus, évidemment, des grands groupes européens.

13.3.2.3. Les orientations

Le troisième impact est relatif aux choix stratégiques de *product-mix* des entreprises.

Le système Quotas a finalement contraint les entreprises à développer des stratégies d'innovation produit et de diversification ou à réorienter leur production, afin de valoriser le plus possible les disponibilités limitées de lait (à des prix croissants). Les entreprises spécialisées en beurre et lait écrémé en poudre ont réorienté leur propre *mix*, en commençant à produire des produits laitiers à plus grande valeur ajoutée (fromages, produits frais, etc.), puis en développant de nouvelles phases technologiques (production et commercialisation de fromages portionnés, fromages râpés, etc.) et des initiatives visant à satisfaire la demande de marchés ou segments spéciaux³⁵. Dans l'ensemble, la nécessité de maximiser la valorisation d'un facteur limitant (la matière première) a contribué à inciter les entreprises de beurre et de lait écrémé en poudre à se déplacer, graduellement, vers le secteur des ingrédients sophistiqués et vers l'industrie des produits de grande consommation³⁶. Le système des Quotas, donc, contrairement à l'OCM, a contribué à développer l'innovation produit.

Le graphique suivant souligne les changements de la composition du *mix* produits pour l'Union Européenne à 12 entre 1984 et 1999 (répartition en volumes de produits commerciaux).



Source : Elaboration à partir de données Eurostat

13.3.2.4. La compétitivité

Le quatrième impact est relatif à l'efficacité.

Le système Quotas a contribué, dans les entreprises, à l'adoption de technologies et de systèmes d'organisation plus attentifs à l'efficacité, avec l'objectif de récupérer sur le plan des coûts les

35 De grands groupes néerlandais et danois se sont par exemple reconvertis dans la production de fromages frais de type Italien ou français, en particulier la mozzarella, pour utilisation intermédiaire (pour l'industrie alimentaire ou pour les pizzas).

36 Les interviewés sont d'accord sur le fait que ce processus de réorientation et de diversification se serait de toutes façons réalisé, surtout en raison des sollicitations imposées par la Grande Distribution. Cependant, le système des Quotas a contribué à accélérer le phénomène.

marges de profit compromises par la difficulté d'expansion de la production³⁷. La pénurie de matière première a, en substance, induit les entreprises à agir sur deux fronts :

- A travers la plus grande attention à l'utilisation des différentes fractions du lait, en évitant la production de déchets.
- A travers un usage plus attentif des facteurs de la production.

Les effets de ces stratégies sont multiples : stabilisation essentielle de la valeur ajoutée des entreprises, diminution significative de l'emploi, fermeture (ou vente) de petites ou moyennes entreprises qui n'ont pas eu la possibilité de développer des stratégies d'efficience³⁸.

13.3.3. Conclusion

L'OCM Lait et le Règlement Quotas ont eu des effets significatifs, extrêmement variés selon les périodes et les lieux, mais globalement favorables.

Les industries laitières, intimement liées à leurs besoins de production, ont bénéficié d'un environnement amont stable et prévisible.

13.4. Limites

La valeur et la variété des marchés intérieurs de laitages et fromages, assurées par des filières techniques, efficaces et sûres, restent les principaux moteurs d'une industrie compétitive.

37 Les Quotas ont certainement contribué à engendrer le phénomène. Cependant, la compétitivité des coûts est imputable surtout au pouvoir contractuel exercé par la Grande Distribution, qui tend à réduire les dynamiques des prix et les marges des entreprises. Dans ces conditions, les niveaux élevés d'efficience représentent une condition nécessaire à la survie des entreprises.

38 Comme il a déjà été mentionné, pour les petites et moyennes entreprises spécialisées dans la production de fromages typiques et AOP, la réalisation de niveaux plus élevés d'efficience est un facteur critique de succès moins important que pour les entreprises de même taille orientées vers la production d'autres catégories de produits.

14. QUESTION (3.3) : L'OCM "LAIT" ET LE REGLEMENT "QUOTAS" ONT-ILS EU UN EFFET SIGNIFICATIF SUR LA REPARTITION REGIONALE :
- DES EXPLOITATIONS LAITIERES,
- DES ENTREPRISES DE TRANSFORMATION,
ET DANS QUELLE MESURE ONT-ILS CONTRIBUE AU MAINTIEN DE L'ESPACE RURAL ?

14.1. Préalables

14.1.1. Compréhension de la question

La question complète les questions 2.2, 3.1 et 3.2.

Il s'agit d'examiner si l'OCM Lait et le Règlement Quotas ont contribué à produire des effets de concentration et de spécialisation (ou de dispersion et déspecialisation) territoriales (Etat, bassins, terroirs) des exploitations laitières et des entreprises de transformation.

Il s'agit, en plus, d'examiner dans quelle mesure l'OCM Lait et le Règlement Quotas ont contribué au maintien d'un réseau équilibré et dynamique d'activités économiques (agricoles, artisanales et autres) dans l'espace rural.

14.1.2. Critères de jugement

L'OCM Lait et le Règlement Quotas ont produit des effets de :

- concentration/dispersion territoriale des exploitations laitières et des entreprises de transformation,
- spécialisation/déspecialisation territoriale des activités laitières et de transformation,
- maintien de l'espace rural (critère à évaluer à un niveau régional).

14.1.3. Indicateurs

- Evolution du rapport entre le nombre des exploitations laitières dans les différentes régions et le nombre des exploitations totales dans les mêmes régions.
- Evolution du rapport entre la production laitière dans les différentes régions et la production laitière totale des pays.
- Evolution du rapport entre le nombre d'entreprises d'une région et le nombre d'entreprises totales. Evolution du nombre de produits avec AOP-IGP laitières.
- Réseau équilibré et dynamique d'activités économiques dans l'espace rural des régions-cibles. Différence entre zones dont l'activité laitière a augmenté et zones où elle a baissé.

14.1.4. Sources de données

Pour le calcul des indicateurs les sources statistiques suivantes ont été utilisées :

- Enquêtes triennales sur les structures agricoles.
- Statistiques Eurostat sur la production de lait.
- Statistiques AIMA et SCEES (respectivement pour l'Italie et la France) pour les années les plus récentes de la production laitière régionale.

14.1.5. Limites

En ce qui concerne les données statistiques relatives aux structures agricoles au niveau régional, la disponibilité a été limitée aux années 1990, 1993, 1995 et 1997. Il n'a donc pas été possible de construire une série historique des indicateurs au-delà de ces années.

Pour ce qui concerne la fiabilité des données, il faut tenir compte de quelques variantes appliquées par les instituts statistiques des Etats membres et de quelques modifications des critères de relevé

des données par Eurostat. Cependant, le manque d'homogénéité ne devrait pas avoir influé significativement sur le sens des évolutions.

Pour la distribution régionale des entreprises de transformation il n'a pas été possible d'accéder à des sources statistiques satisfaisantes. Il n'a donc pas été possible d'effectuer l'évaluation de l'impact des instruments communautaires sur la répartition régionale de l'industrie laitière et notamment sur la population très intéressante des PME de moins de 20 salariés.

14.2. Analyse de la répartition des exploitations laitières

14.2.1. Evolution du rapport entre le nombre des exploitations laitières et le nombre total des exploitations dans les régions de l'Union Européenne

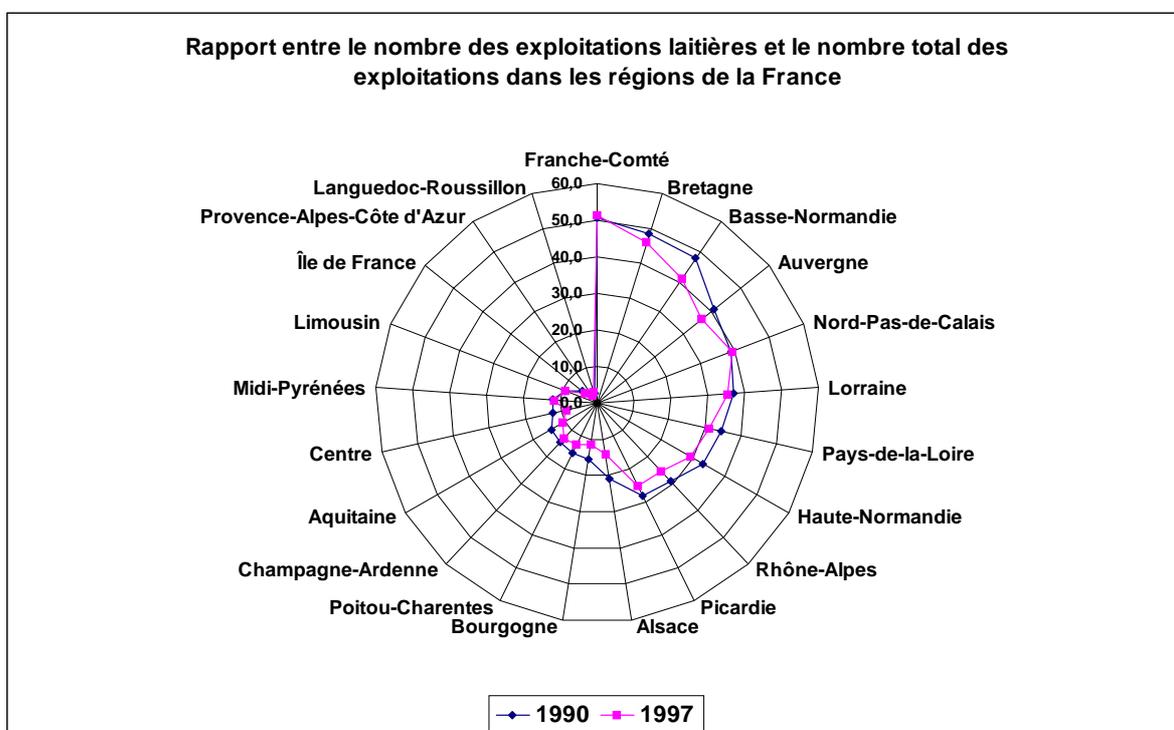
Nous avons déjà vu (question 3.1) que le nombre des exploitations laitières a baissé plus vite que le nombre total d'exploitations. Nous avons observé aussi que ce phénomène a intéressé tous les pays de l'Union Européenne, nous en avons vu les motifs de fond, et comment les instruments communautaires ont interagi.

L'approfondissement de l'analyse au niveau des Régions de l'Union Européenne permet de vérifier que ce phénomène a été presque le même sur tout le territoire européen.

En effet, dans presque toutes les régions, l'évolution du rapport entre les exploitations laitières et les exploitations totales présente un signe négatif (de 1990 à 1997). Dans cinq régions seulement l'évolution du rapport montre un faible signe positif : Irlande du Nord au Royaume-Uni, Nord-Pas-de-Calais, Languedoc-Roussillon et Franche-Comté en France, et Iona-Nisia en Grèce.

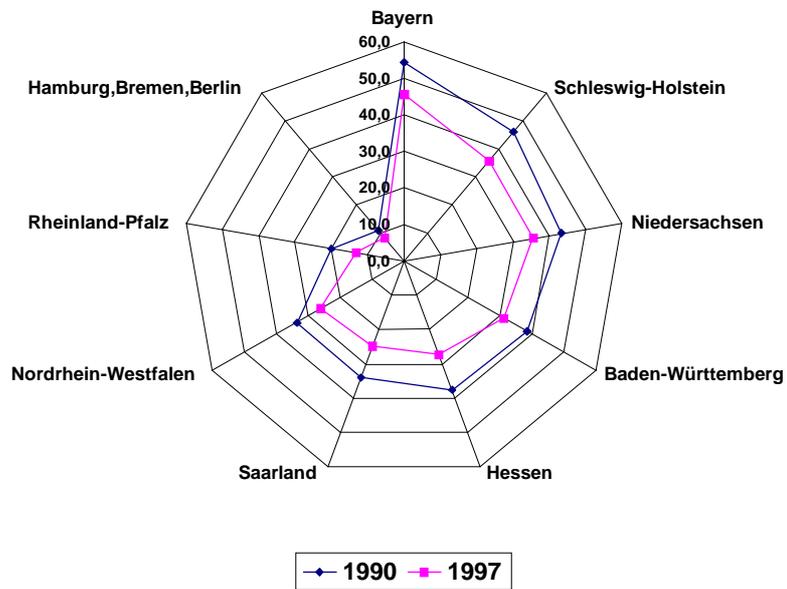
On observe, en outre, que le phénomène est indépendant du niveau de spécialisation en activité laitière dans les différentes régions (poids relatif des exploitations laitières au niveau régional) : ceci se passe en effet aussi bien dans les régions où le rapport était haut (au-delà de 50%, comme dans la Bavière en Allemagne, la Cantabrie, les Asturies et la Galice en Espagne, et dans le Nord de la Hollande), que dans les régions où la présence d'exploitations laitières dans le total était particulièrement basse.

Dans les graphiques qui suivent, on a mis en évidence l'évolution du rapport entre le nombre des exploitations laitières et le nombre total des exploitations entre 1990 et 1997 dans quelques régions de l'Union Européenne (pour un examen approfondi, voir Annexe).



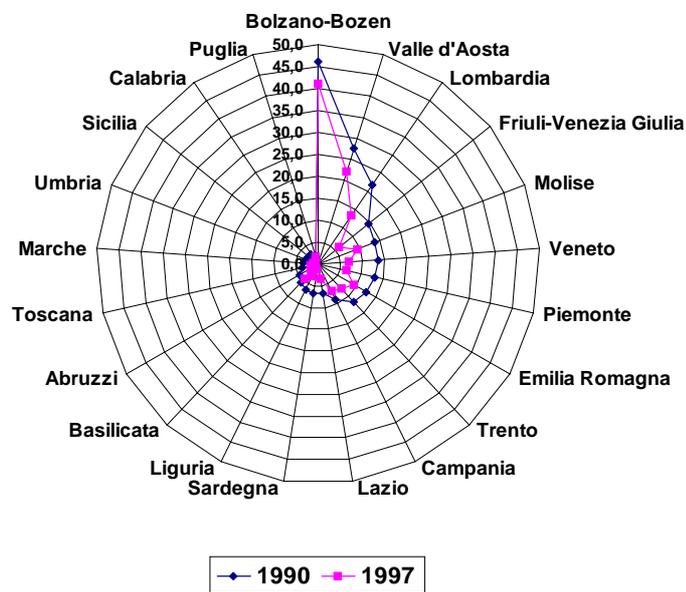
Source : Elaboration à partir de données Eurostat

Rapport entre le nombre des exploitations laitières et le nombre total des exploitations dans les régions de l'Allemagne (Ouest)



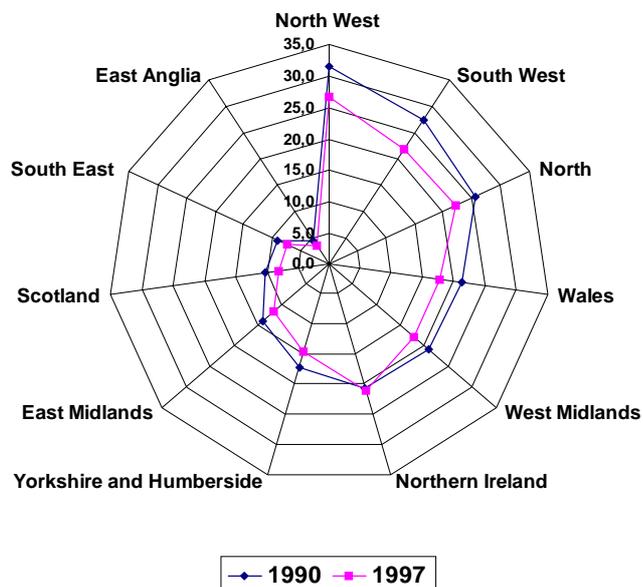
Source : Elaboration à partir de données Eurostat

Rapport entre le nombre des exploitations laitières et le nombre total des exploitations dans les régions de l'Italie



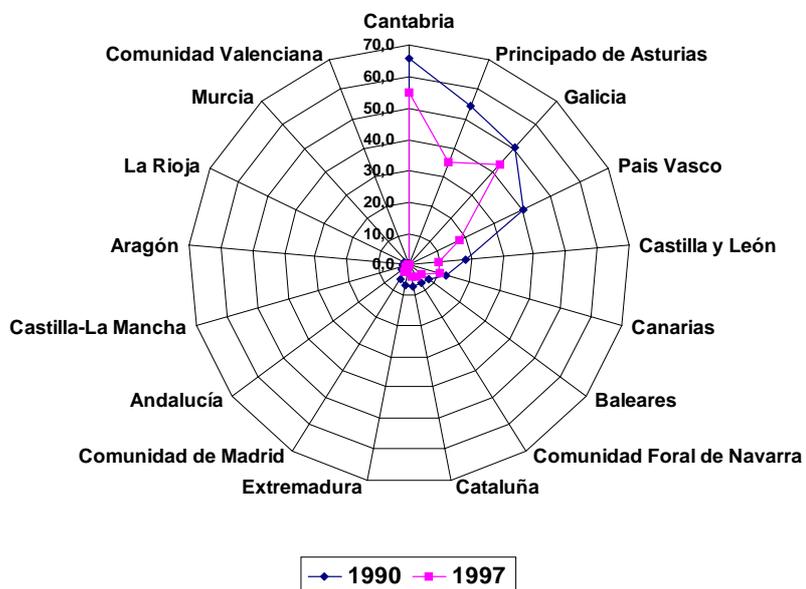
Source : Elaboration à partir de données Eurostat

Rapport entre le nombre des exploitations laitières et le nombre total des exploitations dans les régions du Royaume-Uni

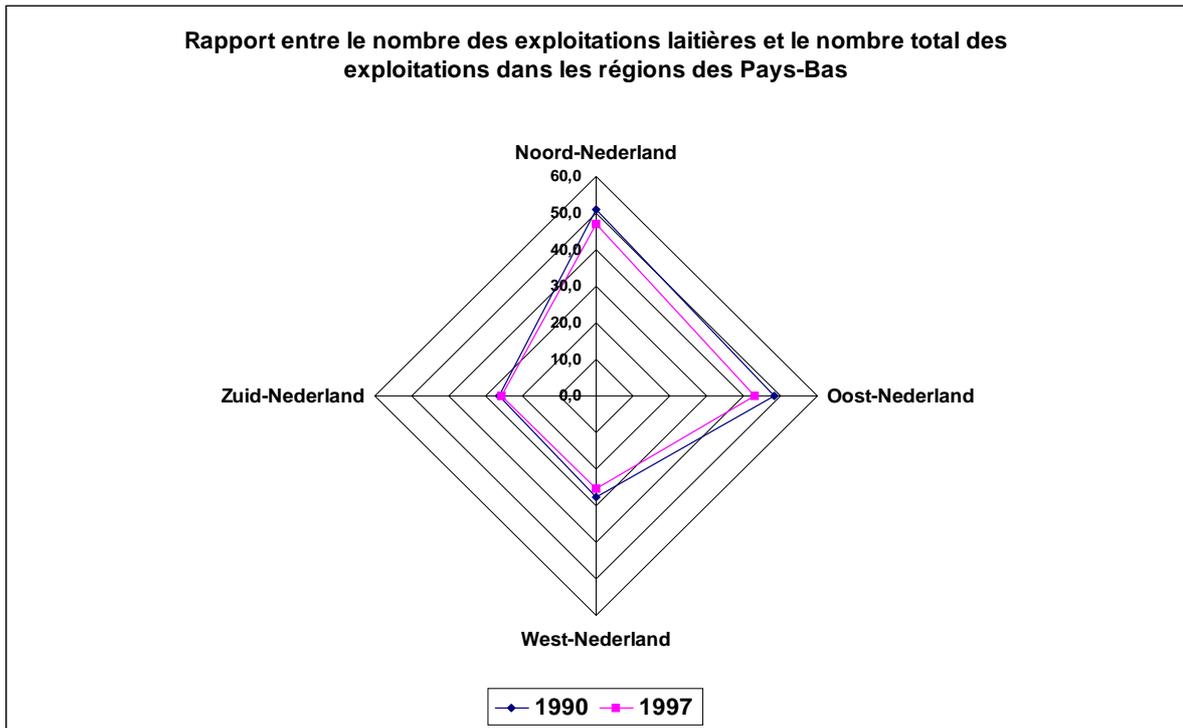


Source : Elaboration à partir de données Eurostat

Rapport entre le nombre des exploitations laitières et le nombre total des exploitations dans les régions de l'Espagne



Source : Elaboration à partir de données Eurostat



Source : Elaboration à partir de données Eurostat

14.2.2. La concentration territoriale des exploitations laitières dans les Etats membres

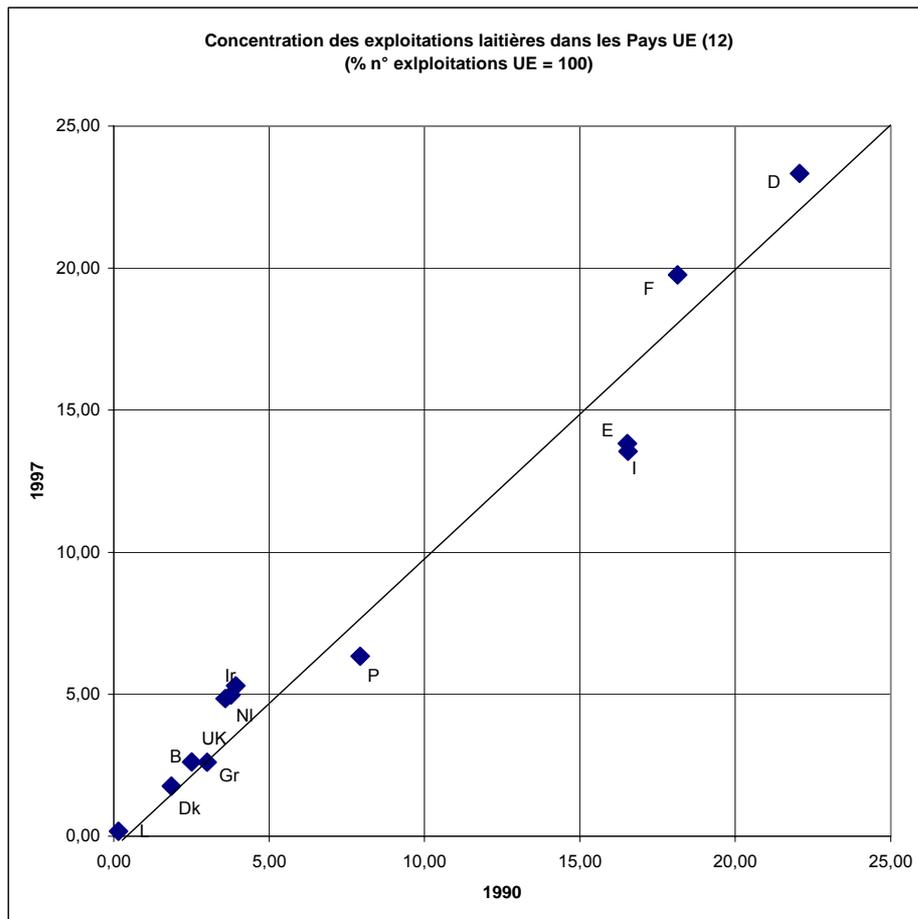
Comme on l'a vu, le processus de concentration de la structure de production laitière, bien que généralisé, s'est réalisé à un rythme différent selon les régions des pays de l'Union Européenne.

Il y a donc eu un déplacement de la concentration des exploitations laitières au niveau territorial. Ceci est arrivé soit entre les pays membres, soit entre les régions des Etats membres.

14.2.2.1. Au niveau des pays

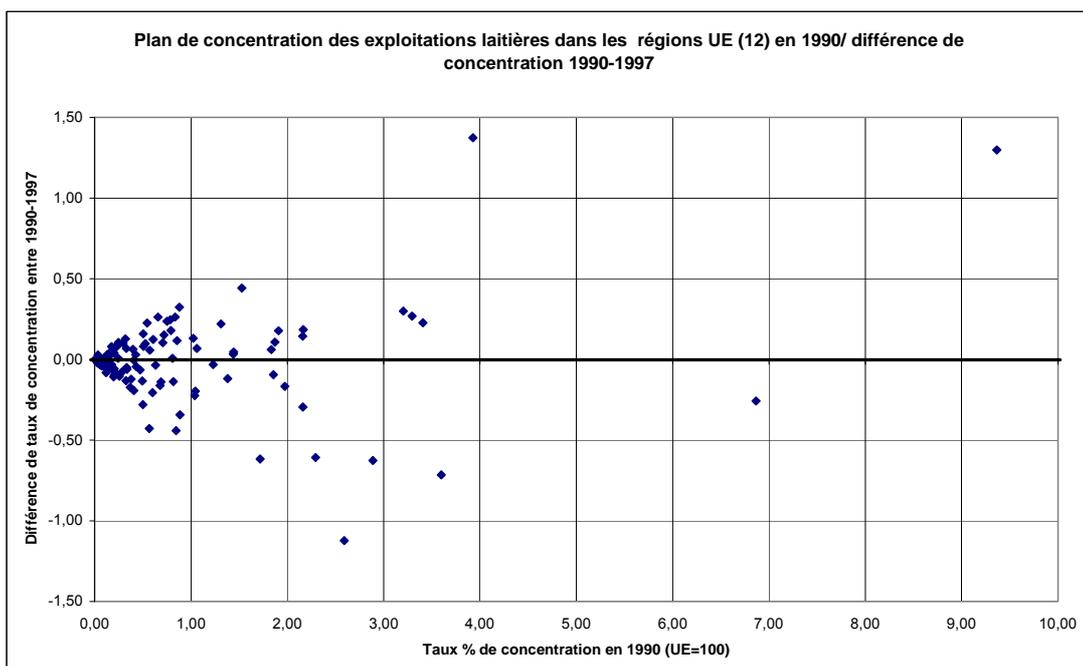
Le graphique qui suit montre clairement qu'entre 1990 et 1997 le barycentre de la structure laitière européenne s'est sensiblement déplacé vers le Nord. En effet, tous les pays du Sud de l'Union Européenne ont réduit leur concentration, tandis que tous les pays du Centre et du Nord de l'Europe ont augmenté nettement le niveau de la concentration, notamment la France et l'Allemagne³⁹.

³⁹ On a déjà souligné ailleurs (voir réponse à la Question 3.1) que la contraction forte de la structure laitière, surtout des très petites exploitations, s'est réalisée plus vite dans les pays méditerranéens, qui ont commencé avec retard le processus de restructuration, par rapport aux autres pays de l'Union Européenne.



Source : Elaboration à partir de données Eurostat

Au niveau des régions, le phénomène se reproduit de la même façon. Le graphique suivant montre la distribution des régions selon leur part dans le nombre total d'exploitations laitières de l'UE (à 12), en 1990, et l'accroissement (ou diminution) de leur part entre 1990 et 1997. Presque toutes les régions du Sud se mettent dans la zone inférieure du plan. L'inverse se produit pour presque toutes les régions du Nord.



Il faut aussi considérer l'augmentation du degré de concentration en Irlande et en Bavière. Comme on le voit dans le tableau qui suit, l'Irlande concentrait 3,93% des exploitations laitières communautaires en 1990 et 5,30% en 1997. La Bavière, de la même manière, a augmenté sa part, passant de 9,36% à 10,66% des exploitations laitières européennes.

Régions qui ont renforcé de plus de 10% leur part dans le
total des exploitations laitières de l'UE-12

Région	Pays	1990 %	1997 %	97-90 <i>Différence</i>
Irlande	Irlande	3,93	5,30	1,37
Bayern	Allemagne	9,36	10,66	1,30
Oost-Nederland	Pays-Bas	1,53	1,97	0,44
Bolzano-Bozen	Italie	0,88	1,20	0,32
Bretagne	France	3,20	3,50	0,30
Niedersachsen	Allemagne	3,29	3,56	0,27
Zuid-Nederland	Pays-Bas	0,66	0,92	0,26
Noord-Nederland	Pays-Bas	0,84	1,10	0,26
South West	UK	0,79	1,03	0,25
West-Nederland	Pays-Bas	0,75	0,99	0,24
Baden-Württemberg	Allemagne	3,41	3,64	0,23
Northern Ireland	UK	0,54	0,77	0,23
Auvergne	France	1,31	1,53	0,22
Pays-de-la-Loire	France	2,17	2,35	0,19
Midi-Pyrénées	France	0,79	0,97	0,18
Basse-Normandie	France	1,91	2,09	0,18
Wales	UK	0,50	0,66	0,16
Franche-Comté	France	0,72	0,87	0,15
Nordrhein-Westfalen	Allemagne	2,16	2,30	0,14
Schleswig-Holstein	Allemagne	1,02	1,15	0,13
West Midlands	UK	0,32	0,45	0,13
Açores	Portugal	0,61	0,73	0,12
Nord-Pas-de-Calais	France	0,86	0,97	0,12
Rhône-Alpes	France	1,87	1,98	0,11
Scotland	UK	0,25	0,35	0,11

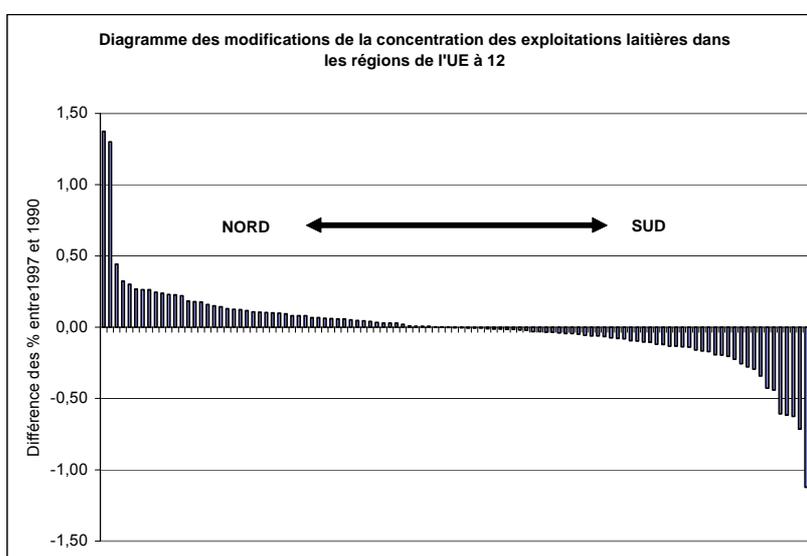
Source : à partir de données Eurostat

A l'opposé, on notera la diminution du degré de concentration qui a touché la région espagnole Castille-Leon, le Nord et Centre du Portugal et deux des régions septentrionales de l'Italie, le Piémont et la Vénétie.

Régions qui ont diminué de plus de 10% leur part dans le nombre total des exploitations laitières de l'UE-12

Région	Pays	1990 %	1997 %	97-90 Différence
Castilla y León	Espagne	2,59	1,47	-1,12
Norte	Portugal	3,60	2,89	-0,71
Centro	Portugal	2,89	2,26	-0,63
Piemonte	Italie	1,72	1,10	-0,62
Veneto	Italie	2,29	1,69	-0,61
Sicilia	Italie	0,85	0,40	-0,44
Sardegna	Italie	0,57	0,14	-0,43
Pais Vasco	Espagne	0,89	0,54	-0,34
Principado de Asturias	Espagne	2,16	1,87	-0,29
Extremadura	Espagne	0,50	0,22	-0,28
Galicia	Espagne	6,87	6,61	-0,26
Lazio	Italie	1,04	0,81	-0,22
Friuli-Venezia Giulia	Italie	0,60	0,40	-0,20
Kentriki Makedonia	Grèce	1,04	0,85	-0,20
Calabria	Italie	0,41	0,21	-0,19
Lisboa e Vale do Tejo	Portugal	0,37	0,20	-0,17
Lombardia	Italie	1,97	1,81	-0,17
Anatoliki Makedonia, Thraki	Grèce	0,68	0,52	-0,16
Andalucía	Espagne	0,69	0,55	-0,14
Rheinland-Pfalz	Allemagne	0,82	0,68	-0,14
Cataluña	Espagne	0,49	0,36	-0,13
Toscana	Italie	0,33	0,19	-0,13
Abruzzi	Italie	0,38	0,26	-0,12
Hessen	Allemagne	1,38	1,26	-0,12
Marche	Italie	0,20	0,09	-0,11

Source : à partir de données Eurostat



Enfin on relèvera que la majeure partie des régions les moins importantes de la Communauté (relativement au nombre d'exploitations laitières) a perdu du poids entre 1990 et 1997.

Concentration des exploitations laitières des 20 régions les plus importantes

Région	Pays	1990 %	1997 %	97-90 Difference
Bayern	Allemagne	9,36	10,66	1,30
Galicia	Espagne	6,87	6,61	-0,26
Irlande	Irlande	3,93	5,30	1,37
Norte	Portugal	3,60	2,89	-0,71
Baden-Württemberg	Allemagne	3,41	3,64	0,23
Niedersachsen	Allemagne	3,29	3,56	0,27
Bretagne	France	3,20	3,50	0,30
Centro (P)	Portugal	2,89	2,26	-0,63
Castilla y León	Espagne	2,59	1,47	-1,12
Veneto	Italie	2,29	1,69	-0,61
Pays-de-la-Loire	France	2,17	2,35	0,19
Principado de Asturias	Espagne	2,16	1,87	-0,29
Nordrhein-Westfalen	Allemagne	2,16	2,30	0,14
Lombardia	Italie	1,97	1,81	-0,17
Basse-Normandie	France	1,91	2,09	0,18
Rhône-Alpes	France	1,87	1,98	0,11
Danemark	Danemark	1,85	1,76	-0,09
Campania	Italie	1,83	1,89	0,06
Piemonte	Italie	1,72	1,10	-0,62
Oost-Nederland	Pays-Bas	1,53	1,97	0,44
Concentration des 20 Régions les plus importantes*		60,61	60,70	0,09
UE-12		100,00	100,00	

* en 1990

Source: à partir de données Eurostat

Concentration des exploitations laitières des 20 Régions les moins importantes

Région	Pays	1990 %	1997 %	97-90 Différence
Languedoc-Roussillon	France	0,13	0,16	0,03
Ipeiros	Grèce	0,12	0,08	-0,04
Aragón	Espagne	0,12	0,04	-0,08
Provence-Alpes-Côte d'Azur	France	0,08	0,09	0,00
Dytiki Ellada	Grèce	0,08	0,06	-0,02
Saarland	Allemagne	0,08	0,07	-0,01
Comunidad de Madrid	Espagne	0,08	0,04	-0,04
Algarve	Espagne	0,06	0,02	-0,04
Sterea Ellada	Grèce	0,05	0,04	-0,01
East Anglia	Royaume-Uni	0,04	0,05	0,01
Comunidad Valenciana	Espagne	0,04	0,03	-0,02
Île de France	France	0,04	0,04	0,00
Voreio Aigaio	Grèce	0,04	0,03	-0,01
Ionia Nisia	Grèce	0,03	0,06	0,03
Murcia	Espagne	0,03	0,01	-0,02
Peloponnisos	Grèce	0,03	0,02	-0,01
La Rioja	Espagne	0,02	0,01	-0,01
Attiki	Grèce	0,01	0,02	0,01
Kriti	Grèce	0,01	0,00	-0,01
Corse	France	0,00	0,00	0,00
Concentration des 20 Régions les moins importantes*		1,10	0,85	-0,25
UE-12		100,00	100,00	

*en 1990

Source: à partir de données Eurostat

14.2.2.2. Au niveau des régions

En ce qui concerne la répartition des exploitations à l'intérieur du territoire des Etats membres, les dynamiques structurelles ont produit des effets⁴⁰.

La situation dans les différents pays a été la suivante :

- a) **Allemagne (Ouest)** : La Bavière, qui concentrait déjà plus de 42% des exploitations laitières allemandes, renforce son poids, en passant à presque 46%. Ceci, à cause de la diminution dans les Länder de Hessen et Rheinland-Pfalz. Globalement, le poids des quatre premiers Länder qui concentraient 82,5% des exploitations, augmente pour passer à 86,5% (Bayern, Baden-Württemberg, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen)⁴¹.
- b) **France** : Il n'y a pas de déplacements significatifs du poids des différentes régions. La Bretagne se confirme comme la région leader avec près de 18% des exploitations laitières, suivie par les Pays de Loire, la Basse-Normandie et Rhône-Alpes. Globalement, ces quatre régions, qui concentraient 50,4% des exploitations, maintiennent pratiquement le même niveau (50,2%).
- c) **Italie** : Les dynamiques sont plus compliquées. La Vénétie, qui concentrait en 1990 près de 14% des exploitations laitières italiennes (et était ainsi la première région), passe à la troisième place en 1997 avec 12,2%. Mais la Campanie passe de 11,1% à 13,7% et devient la région italienne comptant le plus grand nombre d'exploitations laitières. La concentration augmente aussi en Lombardie et en Emilie-Romagne, mais diminue dans le

40 L'analyse a été effectuée en prenant comme base 100 le nombre total des exploitations laitières existant dans les différents pays dans les années 1990-1993-1995-1997, et en utilisant les données des enquêtes Eurostat (les tableaux résultant des analyses sont présentés en annexe).

41 Les interviews effectuées concordent pour dire que le système quotas a contribué à maintenir la distribution régionale des exploitations.

Piémont. Il n'est pas inutile de rappeler que Piémont, Lombardie, Vénétie et Emilie-Romagne se partagent la grande zone à forte production dénommée Pianura Padana (Plaine du Pô). La zone qui enregistre la plus grande augmentation du degré de concentration est la province de Bolzano (qui passe de 5,3% à 8,7%), c'est-à-dire une province entièrement montagneuse. Ceci confirme, indirectement, le fait qu'en Italie, l'application du système des quotas a favorisé le maintien des exploitations laitières, même de petite dimension, dans les zones défavorisées.

- d) **Pays-Bas** : La situation a peu varié. Le processus de diminution des exploitations a pratiquement eu la même importance dans toutes les régions. Seule la région Zuid-Nederland a enregistré une augmentation légère de la concentration, de 17,4% à 18,5%.
- e) **Royaume-Uni** : La concentration des exploitations n'a pas connu de bouleversements. Toutes les régions ont plus ou moins maintenu leur part, à l'exception du South West (qui passe de 21,9% à 21,3%), et de l'Irlande du Nord qui renforce sa seconde position, en passant de 15,2% à 15,9%.
- f) **Espagne** : On y observe la plus forte tendance à la concentration des exploitations laitières. En effet, la Galice, qui recueillait déjà 41,5% des exploitations, augmente son poids, à 48,8%. Il est en outre significatif qu'en Espagne, avec la Galice, seules la Cantabrie et les Asturies augmentent, même si c'est de peu, le niveau de concentration. Toutes les autres régions voient diminuer leur poids relatif, en particulier la région Castille-Leon, qui passe de 15,7% à 10,8%⁴².

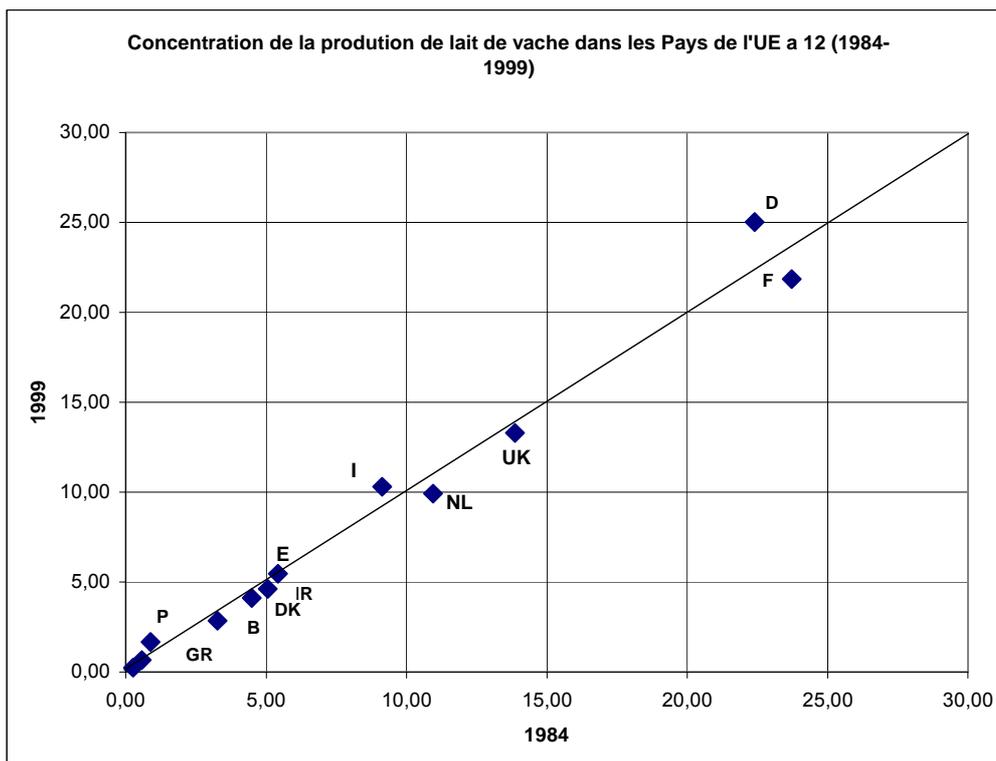
14.2.3. Evolution de la concentration territoriale de la production de lait

Si la dynamique structurelle a produit l'effet d'un déplacement significatif de la concentration des exploitations laitières vers le Nord de l'Union Européenne, les différentes dynamiques de la production et les nouvelles attributions de quotas ont contribué à déplacer (de peu) le barycentre de la production européenne de lait vers le Sud.

En effet, entre 1984 et 1999, tous les pays du Centre-Nord, à l'exception de l'Allemagne (à cause de la réunification), ont vu diminuer leur part dans la production communautaire de lait (Union Européenne à 12). A l'inverse, tous les Pays du Sud augmentent leur part. Le déplacement du barycentre de la production apparaît encore plus évident si l'on considère la production de l'Union Européenne à 9 (sans compter l'apport de la production des Länder de l'ex-RDA). Ceci est particulièrement significatif en Italie qui passe de 9,13% à 10,31% de la production de l'Union Européenne à 12, avec une augmentation de 1,18%⁴³ en part absolue (+12,9% en relatif).

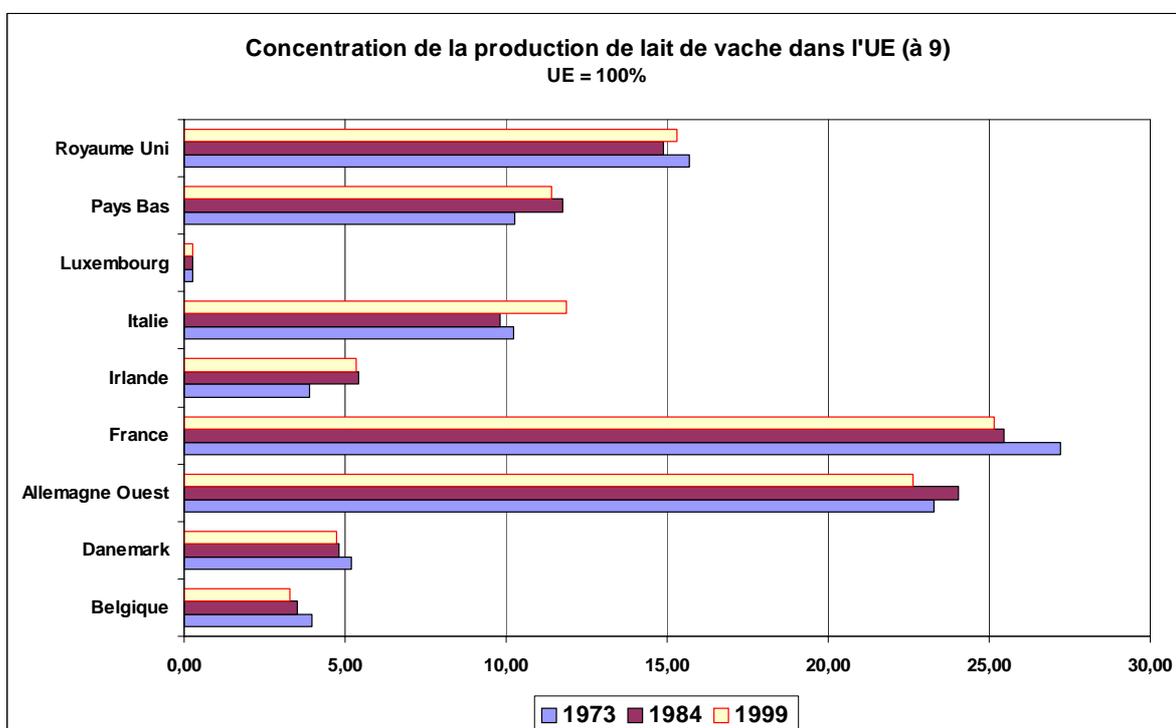
42 Toutefois c'est en Galice et dans les Asturies que les exploitations ont le plus bénéficié des plans d'abandon.

43 Ce phénomène est clairement lié d'abord au retard d'application du système des quotas dans ce pays, retard qui a permis d'accélérer les processus de restructuration productive des exploitations, notamment dans les zones spécialisées, et ensuite à l'ajustement par attribution d'une référence supplémentaire.



D= Allemagne réunifiée à partir de 1991

Source : Elaboration à partir de données Eurostat



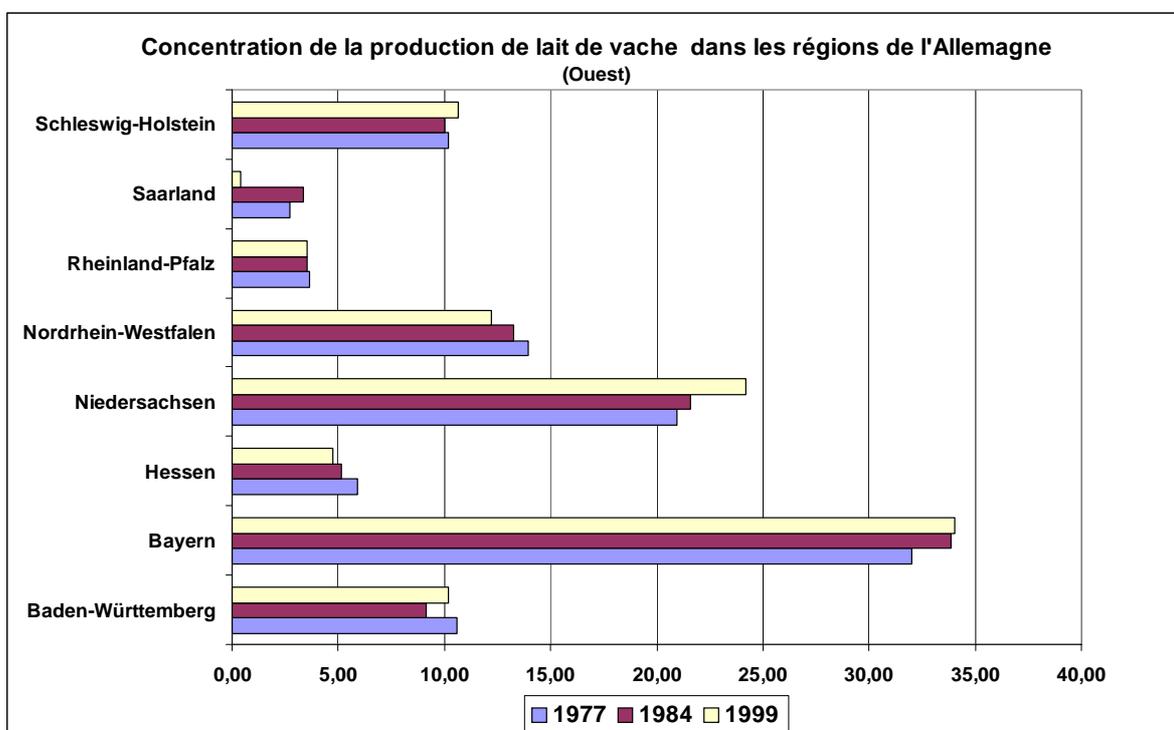
Source : Elaboration à partir de données Eurostat

Cependant, c'est au niveau territorial qu'on observe les déplacements les plus significatifs de la production, et des modifications de la répartition régionale. Les graphiques qui suivent illustrent, pour les différents Etats membres, la répartition régionale de la production de lait en 1977, en 1984

et la dernière année où les données sont disponibles. On peut donc y voir les différences, pour chaque région, du degré de concentration intervenu avant et après l'application du système quotas.

La situation dans les Etats membres a été la suivante (les tableaux de référence sont reproduits en annexe).

- a) **Allemagne (Ouest)** : Les deux régions qui représentent plus de la moitié de la production laitière ont renforcé leur position : la Bavière comme la Basse-Saxe ont en effet augmenté le degré de concentration dans les deux sous-périodes, pour dépasser 58% en 1999. On observe que les deux régions ont augmenté aussi le degré de concentration des exploitations. En outre, après l'application du Règlement Quotas, le Baden-Württemberg a développé son degré de concentration, alors qu'il avait perdu du poids dans la période précédente. En revanche, et c'est surtout vrai après l'application du Règlement Quotas, les régions Nordrhein-Westfalen (qui cependant continue à être la troisième région productive) et surtout Saarland ont diminué leur part dans la production nationale. A la suite de l'application des quotas, donc, la production s'est significativement concentrée en quelques zones du territoire. L'ensemble composé par les Länder Baden-Württemberg, Bayern, Niedersachsen et Schleswig-Holstein, a vu en effet augmenter son poids dans la production laitière, qui passe de 74,6% à 79,1%⁴⁴.

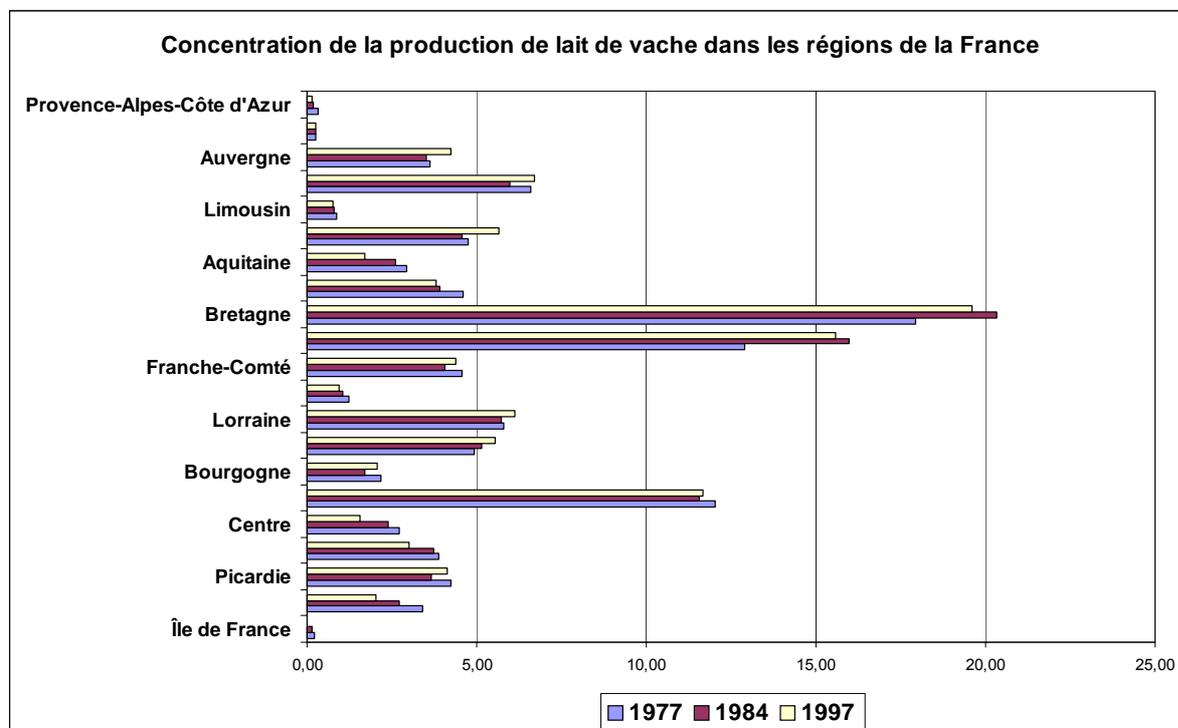


Source : Elaboration à partir de données Eurostat

- b) **France** : La production est concentrée dans trois régions (Bretagne, Pays de Loire et Basse-Normandie), qui produisent près de la moitié du lait de vache français. Le reste de la production est fortement dispersé dans les autres régions, avec des parts qui ne dépassent pas 6-7%. Ces trois régions ont vu grandir leur rôle jusqu'en 1983-84 (de 1977 à 1984 leur part de la production française est passée de 42,9% à 47,8%). Ceci est notamment arrivé en Pays de la Loire et en Bretagne, où les effets de l'OCM ont été les plus significatifs. Cependant, après l'application des quotas, le degré de concentration s'est réduit, mais dans des proportions modestes (46,9%), au profit d'autres régions, en particulier Auvergne, Rhône-Alpes et Midi-Pyrénées (qui sont toutes des zones de collines et montagnes et où le niveau de concentration des exploitations laitières a augmenté aussi).

44 Les sujets interviewés sont d'accord pour affirmer que, grâce aux quotas, le lait est resté dans certaines régions qu'il aurait, autrement, quittées.

En France donc, l'OCM et le Règlement Quotas ont agi de manière différenciée : la première a significativement contribué à augmenter la concentration et la spécialisation territoriale de la production dans quelques zones du pays. Le deuxième a contribué à opérer un processus de déconcentration (dans une mesure beaucoup plus limitée), au profit des autres zones, grâce à l'action de ralentissement des abandons des exploitations de dimension plus petite ou en situation de handicap.



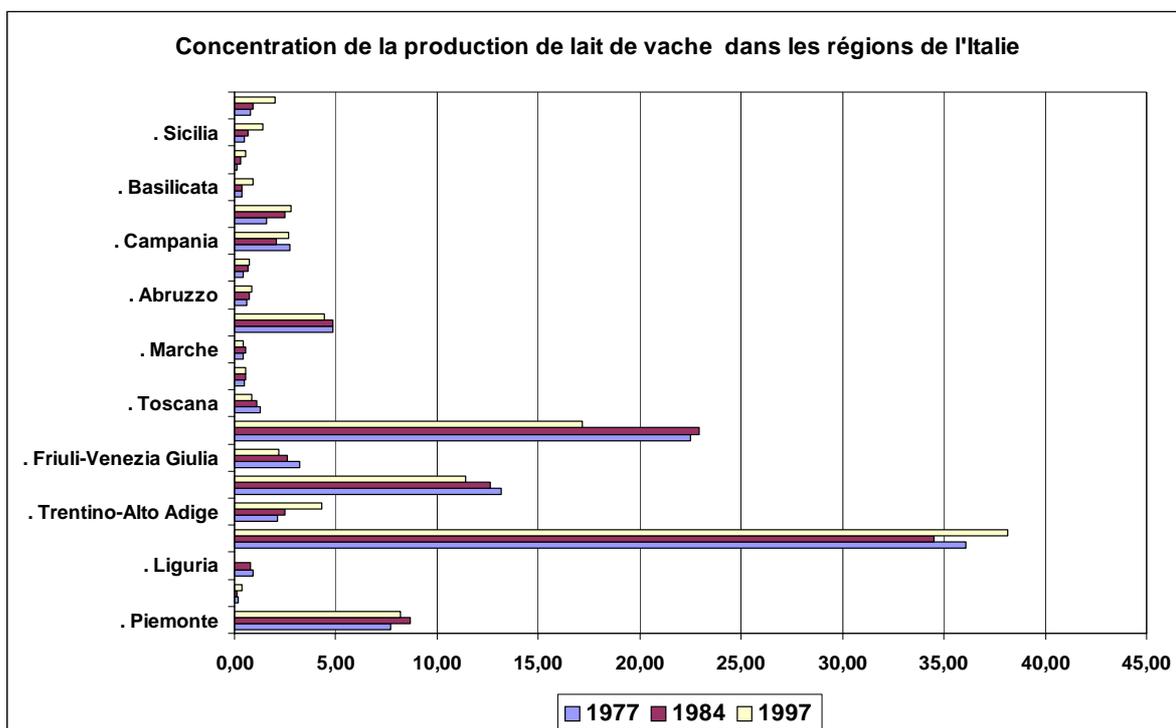
Source : Elaborations à partir de données Eurostat et S.C.E.E.S.

- c) **Italie** : La zone de grande spécialisation laitière italienne est la Plaine du Po (qui recouvre les régions Piémont, Lombardie, Vénétie et Emilie-Romagne), elle concentre presque les $\frac{3}{4}$ de la production italienne de lait de vache. Le reste de la production est réparti sur tout le territoire national, avec une pointe représentée par le Latium (Lazio). Dans les régions de la Plaine du Po, le degré de concentration a légèrement diminué (de 79,5% à 78,8%) entre 1977 et 1984, surtout au profit de l'ensemble des régions du Mezzogiorno (qui passe de 6,48% à 7,44%). On observe que les déplacements intervenus dans cette période sont marginaux et certainement pas imputables aux effets de l'OCM. Jusqu'à l'application des quotas donc, la localisation de la production laitière est restée presque stable. Mais, après l'entrée en vigueur du Règlement Quotas, le degré de concentration a diminué sensiblement. Les régions de la Plaine du Po ont vu leur poids passer de 78,8% en 1984 à 74,9% en 1997, tandis que l'ensemble des régions du Sud acquérait une plus grande place (+3,7%), notamment la Sardaigne⁴⁵. Dans toute la période considérée, un processus de déconcentration de la production vers le Mezzogiorno s'est donc opéré en Italie (entre 1977 et 1997 la contribution du Mezzogiorno à l'offre nationale de lait a presque doublé). Pour ce qui concerne la Plaine du Po, on a observé, après l'application des quotas, un processus de forte concentration en Lombardie (de 34,5% à 38,1% entre 1984 et 1997), accompagné par une déconcentration parallèle dans les autres zones de la Plaine.

En Italie, donc, si l'OCM n'a pas eu d'effets sur la localisation de la production, le système des Quotas a eu deux effets significatifs : le premier est une polarisation (augmentation de la spécialisation) de la production dans la zone lombarde de la Plaine du Po ; le second est une augmentation du rôle productif des régions du Sud, où

45 En Sardaigne la forte restructuration des élevages a été pilotée par une entreprise coopérative de transformation, particulièrement active dans le lait de consommation (3Ade Arborea)

l'application du Règlement Quotas a contribué à ralentir le processus d'exclusion des exploitations et à maintenir (ou élargir) l'activité laitière sur le territoire⁴⁶.



Source : Elaboration à partir de données Eurostat et AIMA

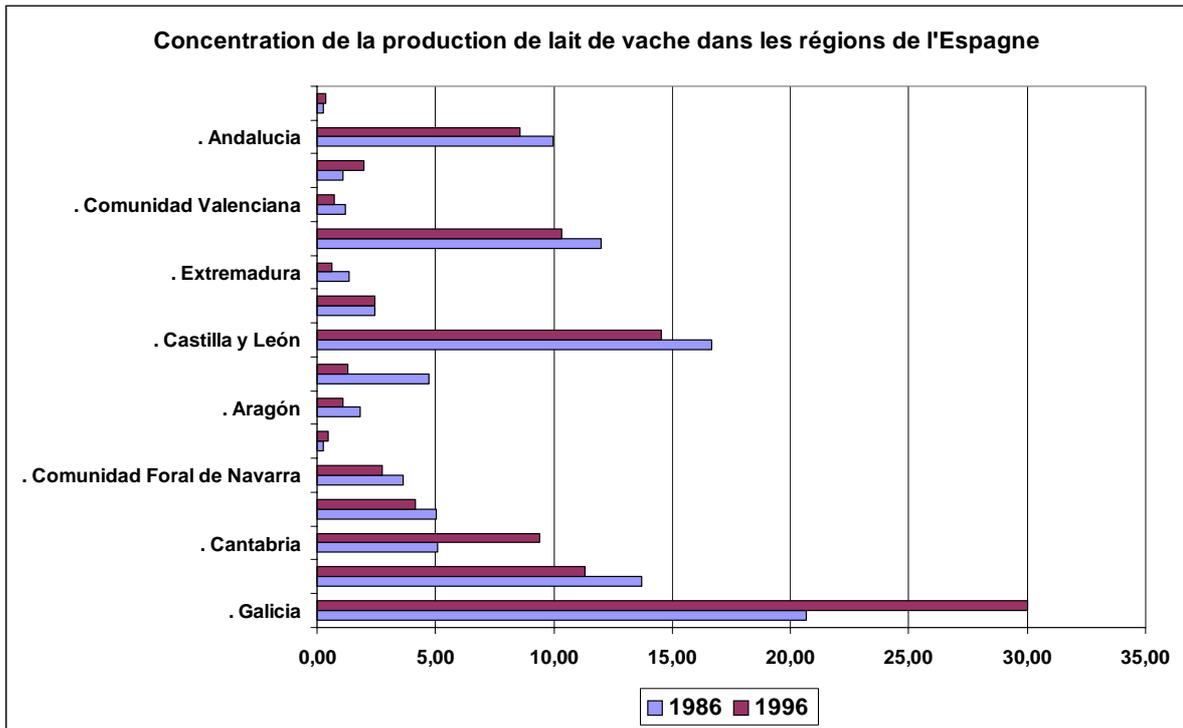
- d) **Espagne** : Une polarisation de la production laitière existe dans la zone traditionnelle du Nord-Ouest du Pays (Galice, Asturies, Cantabrie). En outre, comme on l'a déjà observé, l'Espagne est caractérisée par des structures de petites dimensions. Les plans d'abandon mis en place ont agi profondément sur la structure productive, mais de manière différenciée sur le territoire. Après l'application des quotas, le processus de restructuration s'est ralenti, mais moins en Catalogne, en Andalousie et à Valence, qu'en Galice, en Cantabrie et dans les Asturies⁴⁷.

Les dynamiques structurelles ont eu un impact important sur la concentration de la production. Dans les régions du Nord-Ouest, où le degré de concentration des exploitations a augmenté, le degré de concentration de la production a aussi augmenté. En effet, les régions du Nord-Ouest, qui représentaient 39,5% de la production (en 1986), atteignaient 50,7% dix ans plus tard. La polarisation de la production a touché la Galice surtout (où la concentration est passée de 20,7% à 30% entre 1986 et 1996). A l'opposé, toutes les autres régions espagnoles ont vu chuter leur contribution à l'offre nationale de lait.

En Espagne le système des quotas a donc contribué, parallèlement aux autres facteurs, à renforcer la spécialisation territoriale de la production dans les zones laitières traditionnelles.

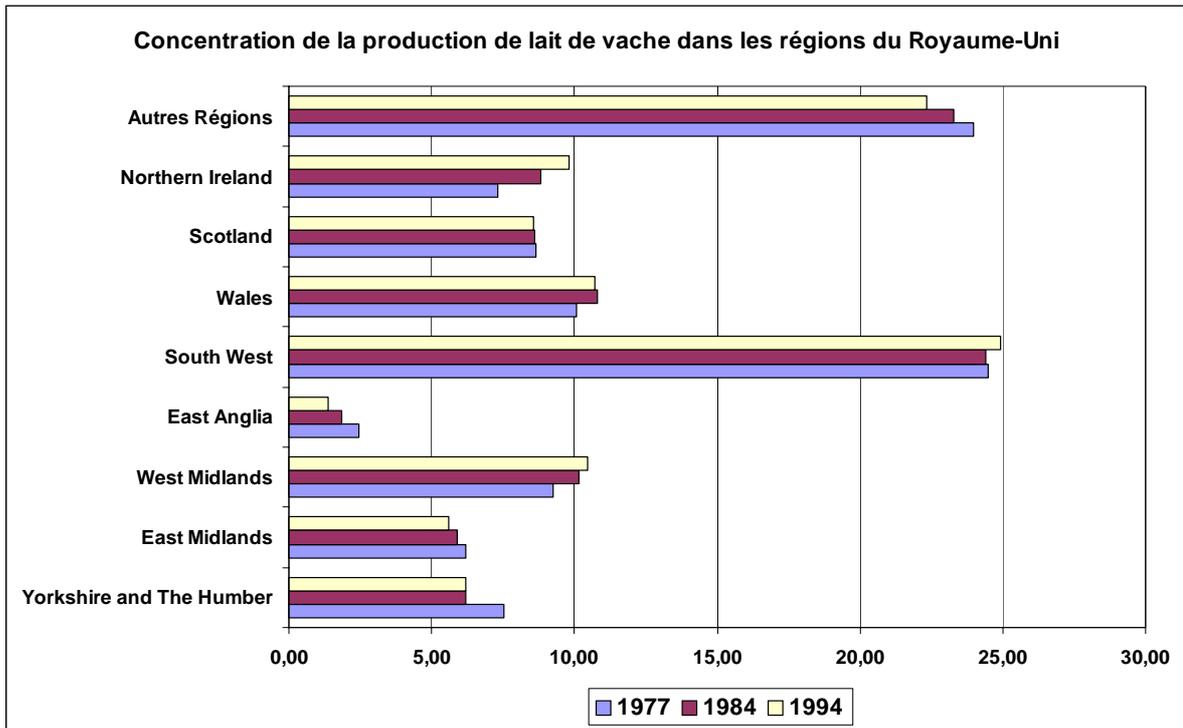
46 Le Mezzogiorno est la seule zone italienne où le nombre d'entreprises de transformation a augmenté. Il est donc difficile d'isoler les effets produits par le système quotas des effets produits par la croissance de la demande industrielle. Le phénomène est une expression probablement combinée des deux.

47 Les interviews effectuées soulignent que ces différences d'évolution seraient aussi liées aux différences de gestion du système des quotas. En plus, dans certaines régions on a beaucoup plus favorisé les abandons que dans d'autres. Cela aurait garanti le maintien de la production laitière dans les régions défavorisées comme les Asturies et la Galice, en facilitant le maintien des activités, même si on a sacrifié la caractéristique traditionnelle : l'extensivité.



Source : Elaboration à partir de données Eurostat et AIMA

- e) **Royaume-Uni** : La production laitière est concentrée dans les régions de l'Ouest : South West, West Midlands et Wales représentent près de la moitié de la production britannique. Les caractéristiques structurelles existant à la date de l'adhésion (exploitations de grande dimension) sont restées presque les mêmes dans la période considérée. Donc, le degré de concentration (et de spécialisation territoriale) s'est peu modifié. Cependant, on peut relever quelques transferts de production vers les régions de l'ouest (avec plus de pâturage), et aux dépens des régions de l'est (plus orientées vers la production des céréales). Entre 1977 et 1994 la part des régions de l'ouest est passée en effet de 43,8% à 46,1%, tandis que la part des régions de l'Est se réduisait de 8,7% à 7%. Les motifs de l'abandon de la production laitière dans les zones de l'est seraient imputables à des causes économiques et pédo-climatiques (rentabilité insuffisante, sécheresse des sols, intérêt à accéder aux systèmes d'aide au revenu octroyés pour les céréales). Les petits déplacements de concentration intervenus ne seraient donc imputables ni à l'OCM ni au Règlement Quotas. Au contraire, le système des quotas aurait contribué à ralentir la croissance de la concentration dans les régions de l'Ouest.



Source : Elaboration à partir de données Eurostat

14.3. Analyse de la répartition des entreprises

On se reportera aussi aux questions 1.7 et 3.2 ainsi qu'aux chapitres précédents.

14.3.1. Eléments de jugement

- Le maintien de la production laitière dans les régions traditionnelles (avant OCM) a généralement permis le maintien d'une population régionale, voire rurale, d'entreprises moyennes, petites et même artisanales, en particulier dans les productions fromagères typiques (Espagne, France, Italie, Autriche) et les produits frais de proximité.
- Les quotas et les indemnités compensatrices de handicaps ont protégé la formation de prix souvent supérieurs aux moyennes (Italie, Franche-Comté).

14.3.2. Limites

Pour mémoire (voir limites au § 14.1.5).

14.4. Les effets sur le maintien de l'espace rural

Au niveau des régions communautaires, les variables qui concourent à former l'espace rural sont nombreuses, et il n'a pas été possible d'exprimer un jugement évaluatif sur la base de données quantitatives certaines.

L'évaluation se fonde donc exclusivement sur les opinions des sujets interviewés qui ont une connaissance directe des dynamiques agro-économiques du territoire.

Ces acteurs expriment un accord de fond (pratiquement le même dans tous les Etats membres), qu'on peut synthétiser de la façon suivante :

- La production laitière est un fait technique et économique, mais aussi un fait social : là où se maintient une production de lait, se maintient aussi un tissu humain plus développé, en particulier dans les zones défavorisées. De plus, l'activité de toute la filière laitière est à

haute intensité de main-d'œuvre permanente (toutes saisons) et ceci contribue à maintenir un niveau plus élevé d'emploi sur le territoire.

- Là où la production laitière se maintient, le développement d'activités agro-touristiques ou de tourisme rural est facilité.
- Les dynamiques structurelles spontanées (diminution du nombre d'exploitations et du nombre d'entreprises de transformation) ont influé négativement sur le maintien de l'espace rural. Notamment, l'abandon de l'activité laitière, remplacée par d'autres activités agricoles (production de bovins à viande, grandes cultures, etc.), a provoqué un appauvrissement de l'espace économique rural⁴⁸.
- Dans les zones où l'activité laitière a été maintenue, d'autres activités économiques se sont progressivement développées, principalement des activités de service aux élevages (stations de contrôle, insémination, etc., services informatiques pour la gestion, activités de transport, services d'assurances, etc.).

Il existe donc une corrélation étroite entre le maintien de l'activité laitière et le maintien de l'espace rural.

A propos aussi du rôle qu'a pu avoir l'application des quotas, les opinions des interviewés concordent : l'effet de ralentissement des processus structurels de fond exercé par le système quotas a, en général, contribué au maintien de l'espace rural ou, au moins, a ralenti le déclin provoqué par l'ensemble des autres variables de fond.

14.5. Jugement

En général, les observations exprimées dans les réponses aux questions 3.1 et 3.2 valent pour les régions. En particulier, au niveau régional, le système quotas a provoqué, globalement, un ralentissement des dynamiques structurelles, qui auraient été accélérées en l'absence de l'instrument.

Les phénomènes de concentration et spécialisation survenus au niveau territorial ont été influencés par l'application des instruments communautaires :

- a) L'OCM a contribué à augmenter la concentration de la production laitière vers le Nord de la Communauté, et en particulier vers les Pays/régions de l'Irlande, des Pays-Bas et les régions laitières dominantes de la France (Bretagne, Pays de la Loire).
- b) Le Règlement Quotas a contribué, par l'attribution de nouvelles références et à travers les différentes méthodes de gestion adoptées par les Etats membres, à diminuer la concentration de la production laitière européenne, en augmentant le rôle des régions du Sud, et en particulier de l'Italie (Plaine du Po, mais également Mezzogiorno) et en préservant la place des filières traditionnelles, notamment de montagne.
- c) L'OCM a peu freiné la disparition des exploitations laitières mais les quotas ont eu un effet particulièrement favorable au maintien de l'espace rural dans des régions herbagères avec peu d'alternatives et dans des zones d'intérêt spécifique (montagnes, Grand Nord).

14.6. Limites

Il est difficile de formuler un jugement univoque sur les effets de l'OCM et du Règlement Quotas sur la répartition régionale des exploitations agricoles et industrielles et la spécialisation territoriale des filières laitières, indépendamment des nombreux facteurs qui ont inter-agi dans ces évolutions.

Et il n'est pas possible de déterminer une "règle" de caractère général, car entre les différents pays et régions de l'Union Européenne, les conditions de départ étaient très différenciées, ce qui contribue à expliquer les différentes formes et vitesses des processus de restructuration du système productif.

⁴⁸ On a remarqué que, dans le cas du remplacement de l'activité laitière par l'activité de production de bovins à viande, le lien étroit de filière (systèmes locaux de production-transformation) se casse, car l'industrie d'abattage est fréquemment localisée dans d'autres régions.

Ces effets ont été significatifs mais ils restent relatifs, car les localisations des systèmes de production dépendent le plus souvent de deux ou plusieurs politiques sectorielles, notamment pour la viande bovine et pour les céréales en ce qui concerne le lait.

15. QUESTION (4.1) : L'OCM "LAIT" ET LE REGLEMENT "QUOTAS" ONT-ILS EU UN EFFET SIGNIFICATIF SUR :
- LE CHARGEMENT DE BETAIL DANS LES DIFFERENTES REGIONS,
- L'ORIENTATION DES METHODES DE PRODUCTION DANS LES ELEVAGES (PLUTOT "INTENSIFS" OU "EXTENSIFS") ?

15.1. Préalables

15.1.1. Compréhension de la question

La question se rapporte en partie aux questions 2.2, 3.1 et 3.3.

Il s'agit d'examiner si l'OCM lait et le Règlement Quotas ont contribué à produire des effets de chargement/déchargement du bétail dans les diverses régions.

Il s'agit, en outre, d'examiner si l'OCM lait et le Règlement Quotas ont contribué à produire d'autres effets d'extensification ou intensification des méthodes de production, par exemple, des changements de systèmes d'alimentation du bétail et / ou des conversions d'orientation.

Les effets sont donc à rechercher sur l'ensemble de l'élevage laitier et viande.

15.1.2. Critères de jugement

- Evolution des densités de bétail par région / terroir.
- Evolution des taux de chargement en élevage laitier.
- Evolution des systèmes d'alimentation du bétail, dont modes spécifiques réglementés (production biologique, filières AOP, productions typiques, labels viandes).

15.1.3. Indicateurs

- Densité de bétail par région.
- Evolution des taux de chargement par élevage laitier
- Répartition entre fourrage acheté et fourrage produit dans les exploitations.

15.1.4. Approche méthodologique

Pour évaluer l'évolution de la densité de bétail par région on a calculé deux rapports :

- Nombre de vaches laitières/SAU régionale.
- Nombre de vaches laitières/SAU fourragère régionale.

Ces indicateurs ont été choisis en l'absence de données relatives aux surfaces des exploitations laitières au niveau régional.

Pour évaluer l'évolution des taux de chargement par élevage laitier on a utilisé le rapport entre le nombre de vaches laitières et le nombre d'élevages laitiers dans les régions considérées.

Pour la construction des indicateurs on a utilisé les données de base d'Eurostat.

Pour la construction de l'indicateur répartition entre fourrage acheté et fourrage produit dans les exploitations, on a utilisé les données du RICA.

15.1.5. Limites

L'indicateur Nombre de vaches laitières/SAU exprime le chargement moyen des vaches laitières sur toute la superficie agricole utilisée dans la région de référence.

Cet indicateur représente donc insuffisamment la situation des régions où l'activité laitière a un poids limité dans l'ensemble des activités agricoles.

L'indicateur Nombre de vaches laitières/SAU fourragère exprime mieux la densité de vaches laitières par rapport aux capacités de production d'aliments pour bétail dans le territoire considéré, et illustre l'orientation adoptée par les exploitations pour l'alimentation du bétail. Cependant, la catégorie "SAU fourragère" ne comprend pas les superficies destinées à la production d'aliments spéciaux pour les bovins, notamment le maïs-ensilage. Cette limite est importante dans des régions (par exemple, les régions de la Plaine du Po en Italie) où le mode de production intensif a incité les éleveurs à développer ce type de culture surtout pour l'alimentation des vaches.

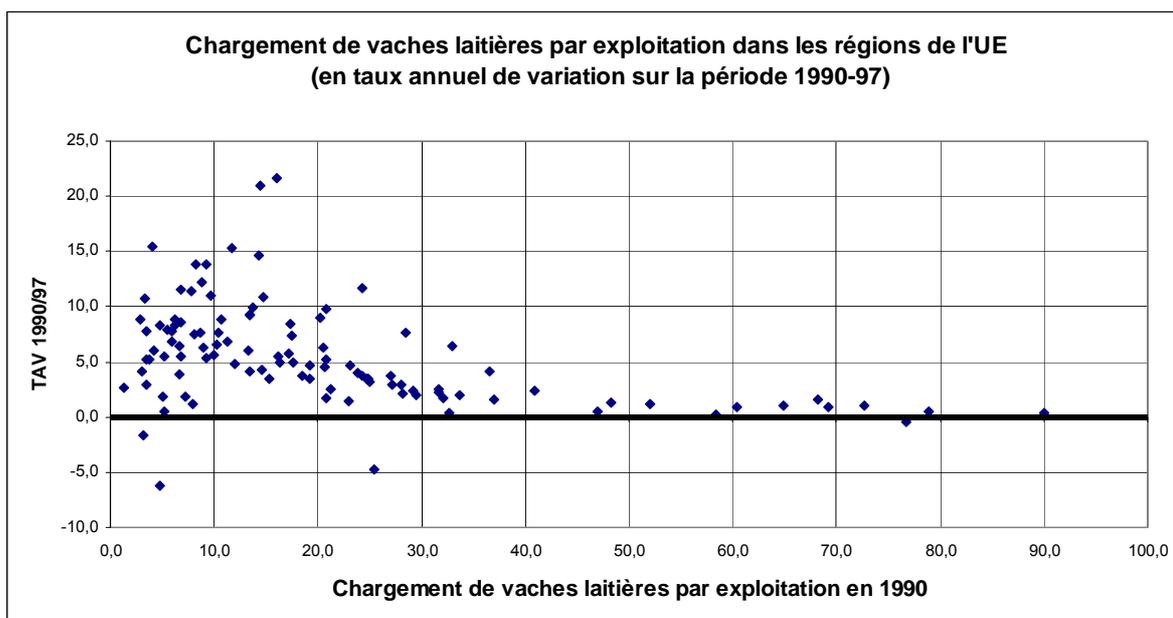
Une autre limite vient du fait que les indicateurs utilisés ne permettent pas de souligner des phénomènes éventuels de concentration de chargement de bétail en sous-zones spéciales des régions considérées, à la suite, par exemple, d'agrandissements importants des exploitations laitières.

En tenant compte de ces limites, l'évolution des indicateurs doit toutefois permettre une évaluation des tendances en cours et un jugement sur les effets des instruments communautaires.

15.2. Analyse

15.2.1. L'évolution des taux de chargement de vaches laitières par élevage laitier

Le phénomène d'agrandissement des élevages laitiers, déjà analysé dans la réponse à la question 3.1, s'est pratiquement vérifié dans toutes les régions de l'Union Européenne. Le graphique suivant représente les chargements moyens de vaches laitières par élevage en 1990, et le taux de variation moyen annuel entre 1990 et 1997 dans toutes les régions communautaires (*pour un examen des variations intervenues dans les régions au niveau des pays, voir Annexe*).



Source : Elaboration à partir de données Eurostat

On peut observer que :

- Entre 1990 et 1997, le chargement moyen de vaches laitières par exploitation n'a diminué que dans quatre régions : une au Royaume-Uni (East Anglia) et trois en Grèce (Voreio Aigaio, Kriti, Attiki). Il faut probablement leur ajouter les Länder Thüringen, Sachsen-Anhalt et Mecklenburg-Vorpommern dont on n'a les données que depuis 1993.
- Les régions qui dépassaient en moyenne 40-50 vaches par élevage en 1990 n'ont connu qu'une augmentation marginale du chargement moyen. Toutes ces régions se trouvent en Grande-Bretagne, à l'exception du Zuid-Nederland et du Noord-Nederland aux Pays-Bas. Il faut là aussi leur ajouter les Länder Sachsen et Brandenburg de l'ex-Allemagne de l'Est.
- Toutes les régions qui avaient une moyenne de vaches par exploitation comprise entre 10 et 30 têtes en 1990 ont, d'une façon générale, augmenté le chargement moyen dans une mesure inversement proportionnelle à la dimension de départ.
- Dans les régions qui avaient une moyenne de vaches par exploitation inférieure à 10 têtes en 1990, on constate une augmentation –d'ampleur très variable- du chargement moyen. Dans ce groupe se trouvent toutes les régions de la Grèce à l'exception de l'Attiki, toutes les régions du Portugal, cinq régions de l'Espagne et quatorze régions de l'Italie.

Les plus forts taux de développement (plus de 10% en moyenne par an) se trouvent dans six régions espagnoles (Murcia, Aragon, Castilla-la Mancha, Comunidad de Madrid, Castilla y León, La Rioja), trois régions portugaises (Algarve, Alentejo, Norte) et quatre régions italiennes (Sardaigne, Marches, Abruzzes, Lazio). C'est Murcia qui présente le taux moyen annuel le plus élevé (+21,6%), passant d'une moyenne de 16,1 vaches par élevage à 63,4.

15.2.2. L'évolution de la densité de vaches laitières par région

Les effets de l'OCM et du système quotas sur la densité régionale de vaches laitières ont été évalués, pour chaque région, soit par la densité par hectare de SAU totale, soit par la densité par hectare de SAU fourragère (*pour une représentation plus détaillée des résultats, voir Annexe*).

Pour les deux indicateurs on a dessiné deux graphiques. Le premier met en rapport les densités de 1977 et 1984; le second met en rapport les densités de 1984 et 1994.

La position occupée par les régions sur les graphiques est bien évidemment différente, car le rapport entre SAU fourragère et SAU totale est très variable parmi les différentes régions⁴⁹.

Cependant, les deux indicateurs présentent le même phénomène.

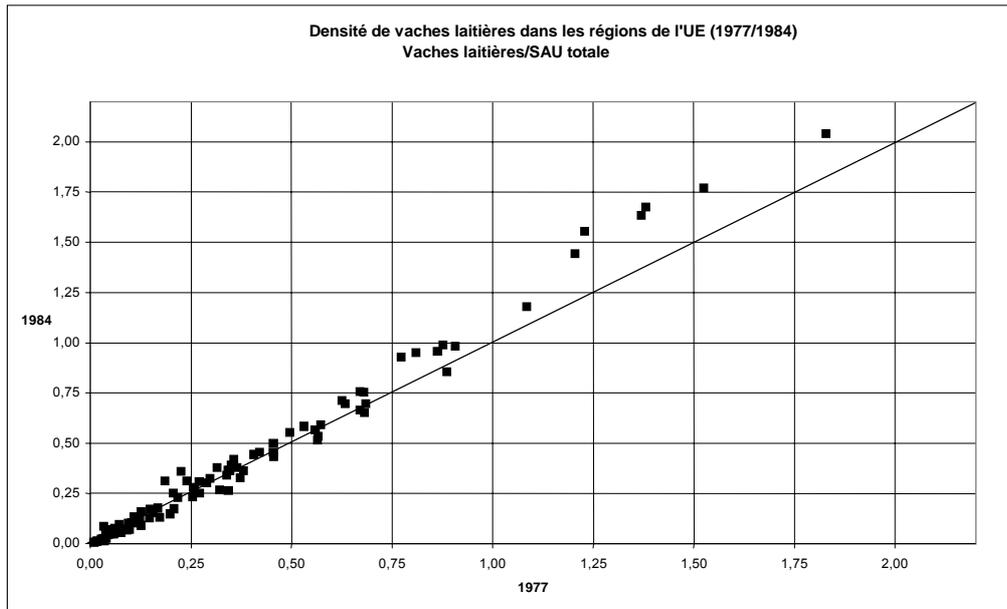
Jusqu'à l'entrée en vigueur du système des quotas, dans la période 1977-1984, la densité par ha de SAU et par ha de SAU fourragère est en croissance dans la plus grande partie des régions européennes. En particulier :

- la densité par hectare de SAU fourragère a augmenté dans 62% des régions concernées.
- la densité par hectare de SAU totale a augmenté dans 53% des régions concernées et est restée inchangée dans 19% des régions.

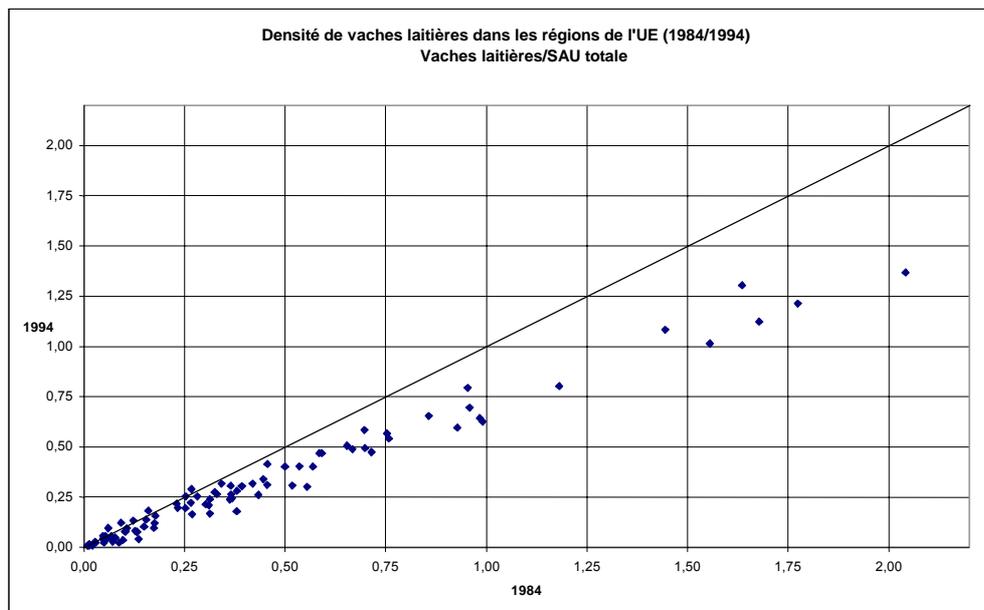
Après la mise en place du système quotas, dans la période entre 1984 et 1994, la densité par ha de SAU totale et par ha de SAU fourragère est en diminution dans la plus grande partie des régions européennes. En particulier :

- les densités par hectare de SAU totale et par hectare de SAU fourragère ont diminué de façon comparable (respectivement dans 85% et 82% des régions concernées).
- 6% seulement des régions ont vu une augmentation du chargement moyen par ha de SAU, et 11% une augmentation du chargement moyen par ha de SAU fourragère.

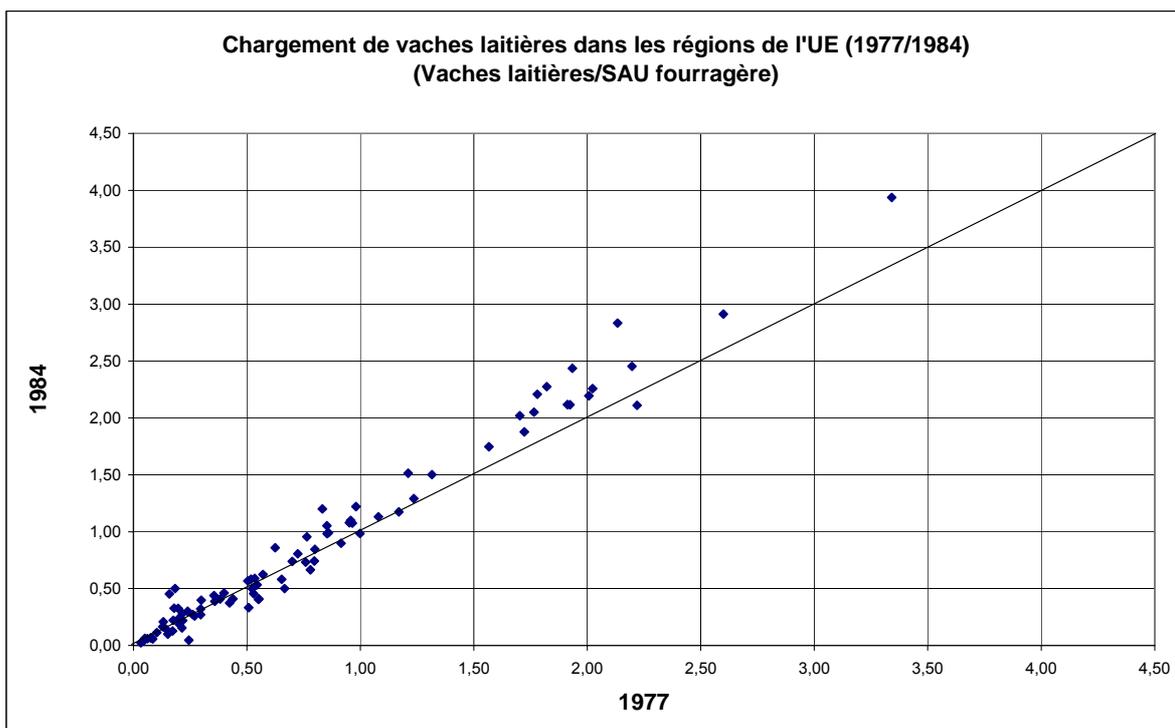
⁴⁹ Par exemple, la région du Flevoland (NL) enregistre une relativement basse densité par ha de SAU (0,50 en 1977), mais une densité élevée par ha de SAU fourragère (6,80).



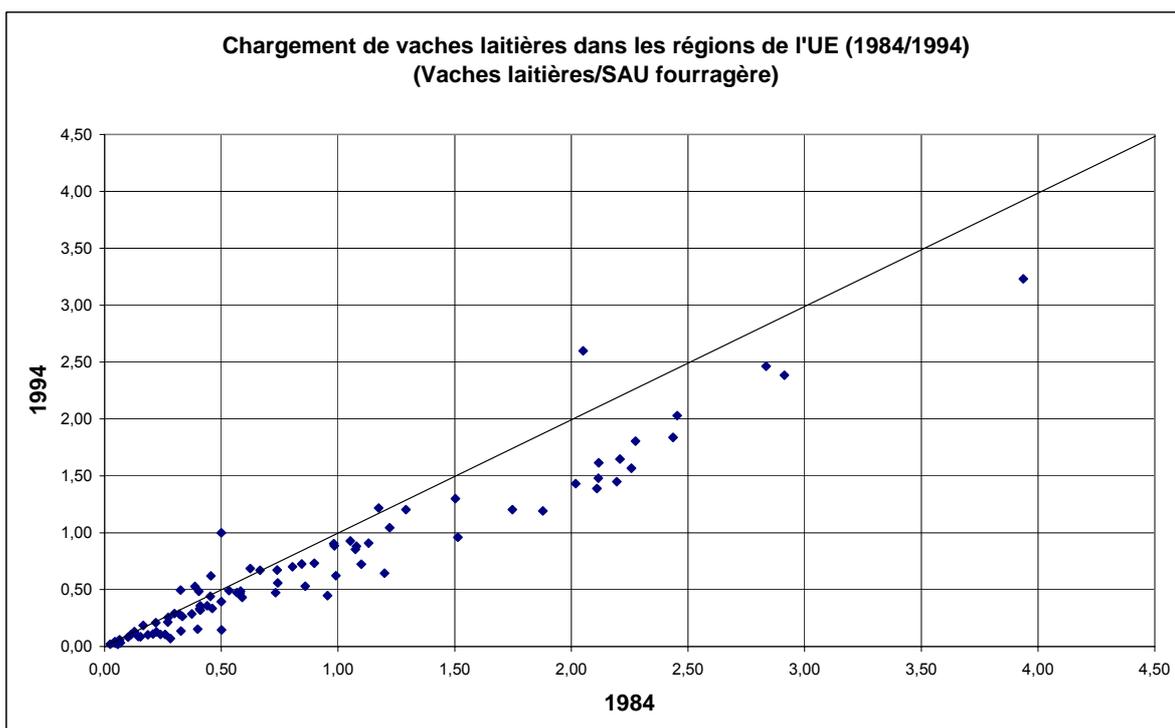
Source : Elaboration à partir de données Eurostat



Source : Elaboration à partir de données Eurostat



Source : Elaboration à partir de données Eurostat

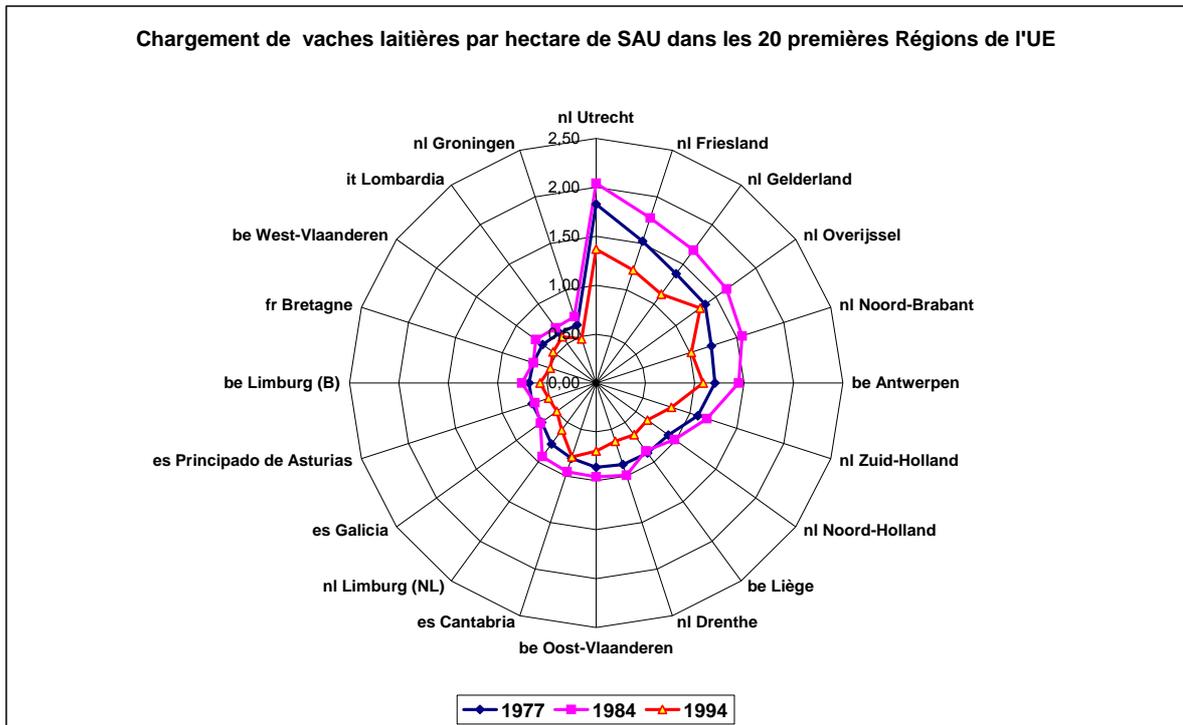


Source : Elaboration à partir de données Eurostat

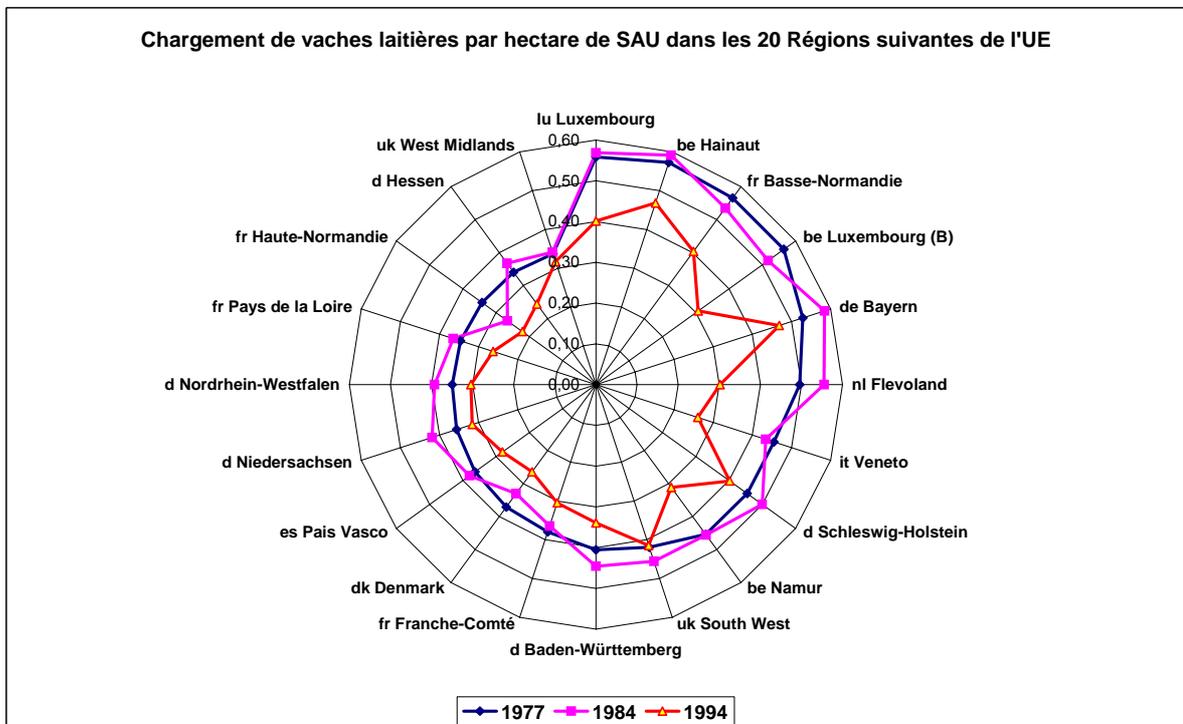
Dans les graphiques qui suivent on a reporté les variations des deux indicateurs dans les 20 premières régions européennes puis dans les 20 suivantes, classées selon l'intensité du chargement moyen de vaches par hectare de SAU totale et par hectare de SAU fourragère.

On observe que les régions qui ont eu les taux de chargement par hectare de SAU les plus forts entre 1977 et 1984 sont celles qui avaient déjà le chargement le plus élevé en absolu, en particulier la plupart des régions néerlandaises.

En revanche, les mêmes régions néerlandaises ont enregistré les décroissances les plus fortes entre 1984 et 1994. On peut donc affirmer que c'est aux Pays-Bas que les différentes tendances se sont vérifiées le plus nettement, soit pendant la période de croissance généralisée, soit dans la période de diminution⁵⁰.

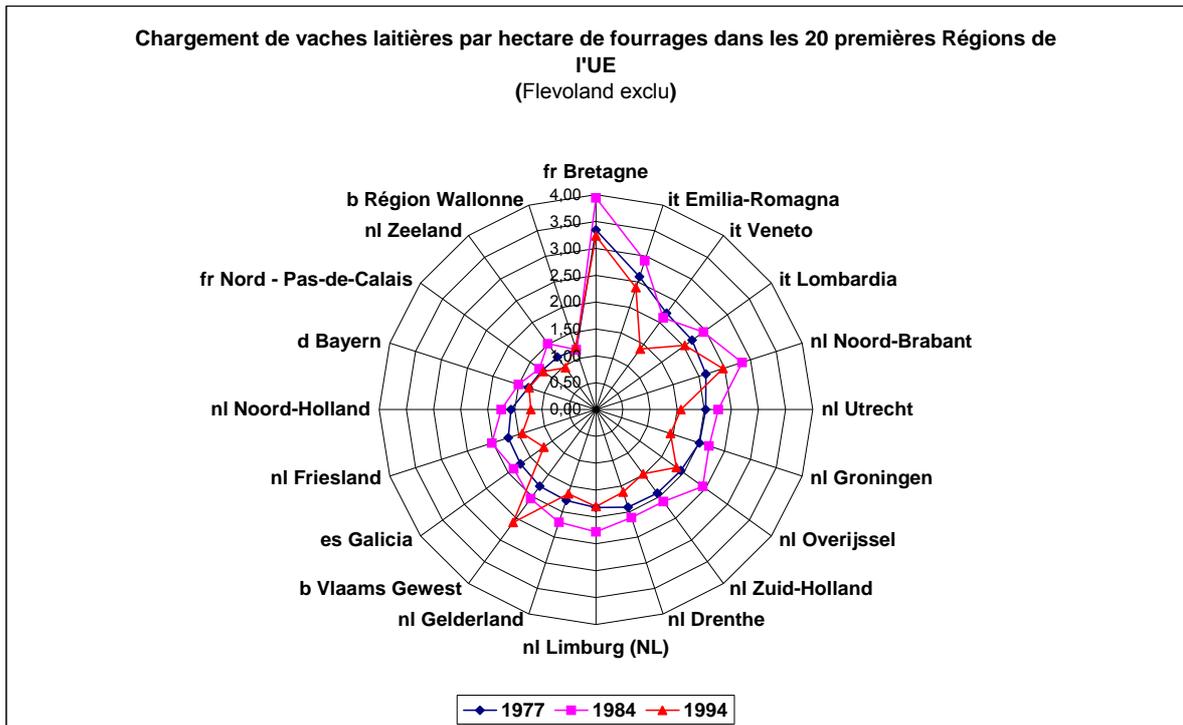


Source : Elaboration à partir de données Eurostat

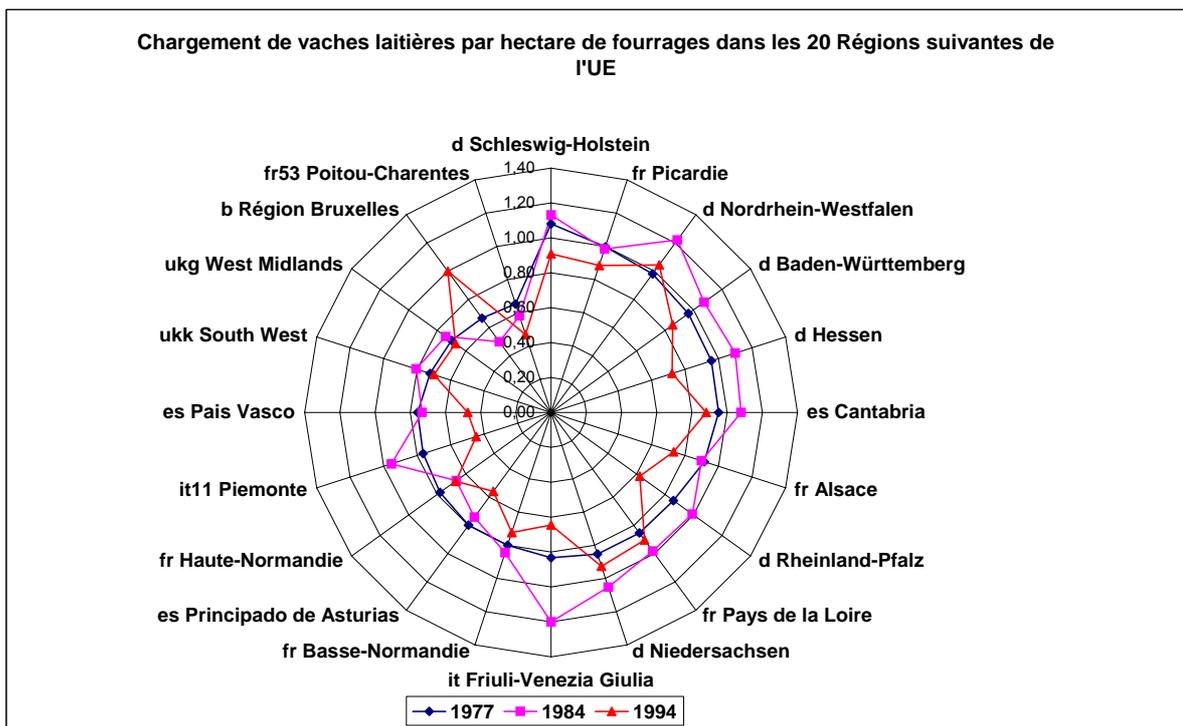


Source : Elaboration à partir de données Eurostat

50 Dans ce dernier cas, toutefois, au-delà des effets des instruments communautaires, on trouve ceux des mesures de limitation de l'impact environnemental engendré par les techniques d'élevage.



Source : Elaboration à partir de données Eurostat



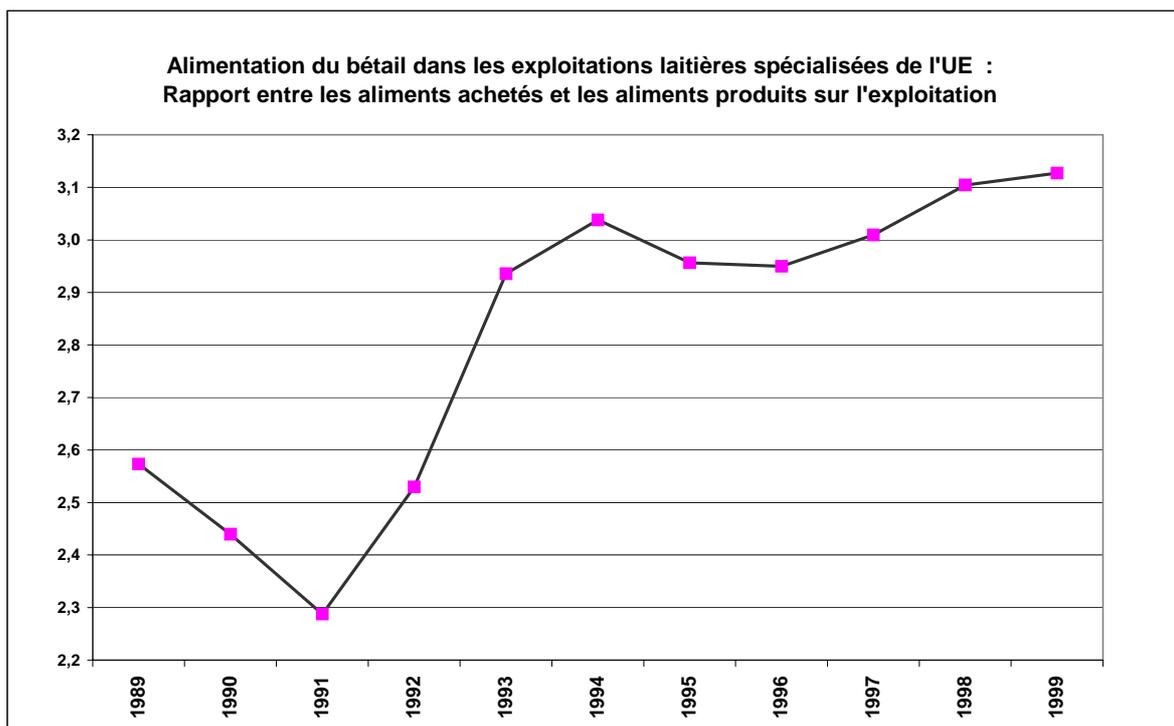
Source : Elaboration à partir de données Eurostat

15.2.3. L'orientation des méthodes de production dans les élevages

Pour mieux évaluer l'orientation des méthodes de production dans les élevages, on a analysé le rapport entre la valeur des achats des aliments pour bétail et la valeur des aliments produits dans les exploitations laitières spécialisées. Cet indicateur permet d'évaluer les variations du degré d'auto-alimentation des exploitations laitières, et donc les choix stratégiques sur l'utilisation des surfaces disponibles dans les exploitations laitières.

Cependant, la source RICA ne paraît pas utiliser des critères homogènes entre les pays sur la mesure des aliments produits. On interprétera donc les résultats particuliers avec prudence.

Dans la décennie 1989-1999, le rapport a augmenté : si en 1989 les aliments achetés à l'extérieur étaient presque 2,5 fois plus élevés que les aliments produits sur la ferme, le rapport était plus du triple en 1999. Toutefois, l'indicateur montre un point de discontinuité évidente en 1992, avec une croissance forte jusqu'en 1994 : avant cette date en effet, il y avait eu une réduction du fourrage acheté par rapport au fourrage produit dans les exploitations laitières. Entre 1992 et 1994 une réorientation forte des méthodes de production s'est donc effectuée, due très probablement à l'adoption de la Réforme Mc Sharry, qui a modifié de manière importante la rentabilité relative des différentes cultures.



Source : à partir de données RICA

Les méthodes d'alimentation du bétail varient assez largement suivant les pays de l'Union Européenne. Dans trois pays (Pays-Bas, Irlande et Royaume-Uni), les élevages semblent acheter à l'extérieur la plus grande partie de leurs aliments ; les chiffres paraissent très exagérés pour les Pays-Bas et paradoxaux pour l'Irlande, très herbagère. A l'opposé, pour l'Italie, le Luxembourg, la France et le Portugal, les achats paraissent moins dépendants des achats à l'extérieur.

L'augmentation du rapport aliments achetés/aliments produits par l'exploitation a été considérable au Danemark (taux de variation annuelle moyenne de plus de 5%) ; elle a été beaucoup plus faible en France et au Luxembourg ; en Grèce et en Espagne, les exploitations laitières ont, au contraire, réduit la part des aliments achetés.

**Alimentation du bétail dans les exploitations laitières
spécialisées de l'UE : Rapport entre les aliments achetés et
les aliments produits dans l'exploitation**

Pays	1989	1999	Evol. 89-99 % moyen annuel
Belgique	2,3	3,0	2,9
Danemark	2,4	3,7	5,7
Allemagne	2,0	2,9	4,6
Grèce	4,4	3,1	-2,9
Espagne	2,8	2,6	-0,6
France	2,3	2,5	0,7
Irlande	6,5	9,7	5,0
Italie	1,7	2,0	2,2
Luxembourg	1,8	2,1	1,8
Pays-Bas	10,6	9,9	-0,7
Portugal	2,0	2,5	2,2
Royaume-Uni	5,1	7,4	4,6
UE	2,6	3,1	2,0

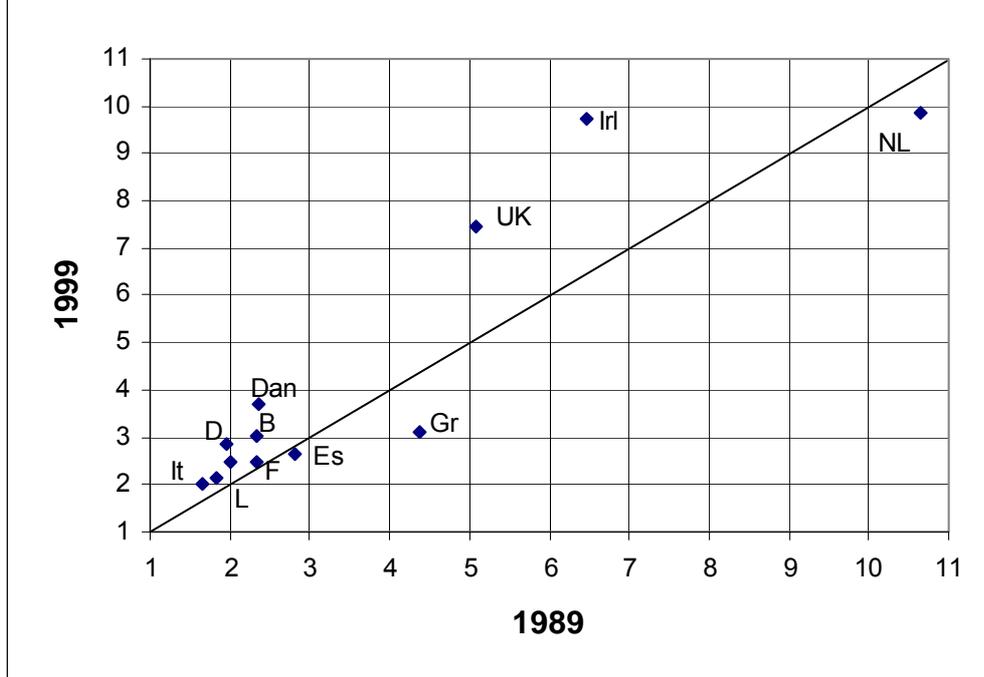
Source : Elaboration à partir des données RICA

L'indicateur choisi pour examiner les processus d'intensification ou extensification des élevages fait apparaître qu'on aurait à la fois réduit le chargement de bétail et augmenté la part des aliments achetés à l'extérieur. L'augmentation de la surface à disposition des troupeaux n'aurait donc pas empêché le recours croissant aux aliments et fourrages achetés à l'extérieur.

Le graphique qui suit suggère une anomalie pour l'Irlande, les Pays-Bas et le Royaume-Uni.

Il propose un reflet du caractère, plus ou moins intensif, de la production laitière, parfois différent de celui qu'on peut connaître. Il fait ainsi apparaître que les exploitations laitières de l'Irlande auraient recouru plus fortement qu'ailleurs aux fourrages achetés -malgré le faible chargement de bétail-, alors que la capacité de production d'aliments est très insuffisante. Et dans des pays comme l'Italie, l'Espagne ou le Portugal, qui connaissent des chargements de bétail supérieurs à la moyenne, les exploitations laitières semblent acheter moins d'aliments.

**Alimentation du bétail dans les exploitations
laitières spécialisées de l'UE :
Rapport entre les aliments achetés et les aliments
produits sur l'exploitation**



Source : à partir des données RICA

15.2.4. Le rôle du maïs ensilage dans les méthodes de production des élevages

On a déjà fait référence au fait que les données de surfaces fourragères ne tiennent pas compte des surfaces cultivées en maïs ensilage.

Cette limite est importante, car une étude réalisée en 2000 pour la DG XI de la Commission⁵¹ montre le rôle croissant de la culture du maïs fourrager (principalement pour l'alimentation des vaches laitières) dans quelques régions de l'UE, en particulier dans les régions atlantiques et du Nord, même si dans l'ensemble de l'Union Européenne les surfaces ont diminué.

Dans ces régions, la culture du maïs ensilage a en partie remplacé les cultures fourragères et les prairies permanentes, en modifiant les méthodes de production d'aliments pour le bétail des élevages laitiers.

L'évolution des surfaces cultivées en maïs ensilé entre 1990 et 1997 est représentée dans le tableau suivant. Il faut cependant considérer qu'au début des années 80 la surface totale communautaire de maïs fourrage était d'environ 2 millions d'hectares.

51 « L'impact environnemental de la culture du maïs dans l'Union Européenne : options pratiques pour l'amélioration des impacts environnementaux »- Janvier 2000

Evolution de la surface de maïs-fourrage dans l'UE

Pays	1990 (1000 ha)	1997 (1000 ha)	1990/1997 Evol. %
Belgique	123	182	48,0
Danemark	19	43	126,3
Allemagne	1 365	1 294	-5,2
Grèce	4	6	50,0
Espagne	113	115	1,8
France	1 769	1 481	-16,3
Italie	353	302*	-14,4
Luxembourg	8	10	25,0
Pays-Bas	202	232	14,9
Autriche	107	84	-21,5
Portugal	100	122	22,0
Royaume-Uni	34	109	220,6
UE-12	4 197	3 980	-5,2

* 1995

Source: Eurostat

Les avantages de la production de maïs fourrage sont une plus forte productivité par hectare et une plus grande sécurité d'approvisionnement, même si les coûts de production sont plus élevés.

Globalement, on peut considérer que le développement du maïs-ensilage a accompagné la concentration de la production laitière dans un nombre en réduction d'élevages de plus grande taille. Il y a donc une corrélation positive entre le développement du maïs-ensilage et l'évolution structurelle des exploitations laitières, ainsi que celle des rendements des vaches⁵².

Cependant, le développement du maïs ensilage dans certains pays ne semble pas dissociable des opportunités prévues par la réforme de la PAC de 1992 : la prime au maïs-ensilage a contribué au déplacement du seuil d'opportunité économique du rapport maïs/herbe, mais elle reste en discussion.

15.3. Jugement

L'ensemble des indicateurs utilisés permet de formuler l'évaluation suivante :

- Dans la période précédant l'application des quotas, les instruments communautaires de l'OCM ont eu un effet généralisé d'intensification sur le chargement de vaches laitières, particulièrement aux Pays-Bas et dans les régions voisines. Le maintien de prix élevés a pu contribuer, d'une façon indirecte, à augmenter la productivité économique des facteurs, y compris le facteur terre ; le chargement de bétail peut donc avoir été augmenté par effet de l'OCM. Le secteur laitier se caractérise en effet par un taux élevé de progrès technique et par d'importantes économies d'échelle (sur le bâtiment, l'équipement et la main-d'œuvre), qui poussent à l'agrandissement des exploitations et à l'adoption de méthodes plus intensives de production. En présence de prix élevés, ces processus sont encore plus rapides.
- Dans la période suivante, l'application des quotas a contribué d'une façon significative à la diminution de la densité. Pour la densité par hectare de SAU, les effets les plus importants se sont produits dans les mêmes zones où l'OCM avait induit l'augmentation. Les quotas

⁵² En outre, il faut observer que dans certaines Régions (Bretagne, Pays Bas, Basse-Saxe, etc.) le maïs est utilisé comme surface d'accueil privilégiée des déjections du bétail. La faible sensibilité de la plante aux excès d'azote et la plus grande consommation de nutriments permettent un plus fort épandage, ce qui permet aux exploitations de résoudre (ou de cacher) le problème. En tout cas, « les impacts environnementaux sont plus forts par rapport à des prairies cultivées quand le système maïsicole tend vers la monoculture et/ou l'irrigation... A contrario, quand le maïs est intégré dans un système de culture où il introduit une certaine diversification, on peut considérer que les impacts sont moindres » (voir l'étude citée).

ont donc eu pour effet de freiner les processus de chargement. Même si on observe, dans presque toutes les régions, une poursuite sensible de l'augmentation du nombre de vaches par élevage.

- Selon les pays, régions et types d'exploitation, la poursuite de la concentration des exploitations et de la croissance des cheptels a eu des effets variés sur le taux d'auto-alimentation (aliments achetés/aliments produits) en fonction de l'extension foncière, de la diversification des productions et des méthodes d'élevage. Ce taux apparaît donc ambigu et insuffisant pour apprécier l'effet des instruments communautaires.
- En tout cas, les méthodes de production ont certainement ressenti de manière considérable l'évolution des politiques communautaires des autres secteurs, notamment de la nouvelle PAC de 1992. Au contraire, les mesures d'extensification prévues par le Règlement CE 2078/1992 n'ont pas pesé de manière importante sur la réduction du chargement de bétail à l'intérieur de l'Union Européenne. Le taux d'adhésion du secteur laitier aux programmes a été plutôt bas.

15.4. Limites

La principale limite en matière d'impact environnemental est due à l'approche partielle par branche d'activité, ici laitière.

- Il serait plus pertinent d'analyser les systèmes de production par territoires définis.
- Notamment il faut tenir compte des réorientations assez générales vers l'élevage de bovins à viande et/ou de la déspecialisation relative des exploitations laitières assurant leur croissance en-dehors du lait du fait des quotas.
- Les taux de chargement devraient être caractérisés selon les modes de production plus ou moins herbagers, par exemple, et/ou relativisés par rapport à d'autres critères devenant plus pertinents : épandage des élevages hors sol, etc.

Nos éléments d'analyse et de jugement doivent donc être considérés comme seulement indicatifs.

- 16. QUESTION (4.2.) : L'OCM "LAIT" ET LE REGLEMENT "QUOTAS" ONT-ILS EU UN EFFET SIGNIFICATIF SUR L'UTILISATION DES RESSOURCES NATURELLES, EN PARTICULIER :**
- LA QUALITE DES EAUX (EFFLUENTS, PAR EX. LISIER),
 - LA QUALITE DE L'AIR (EMISSION, PAR EX. AMMONIAC),
 - LA QUALITE DES SOLS,
 - LE MAINTIEN DES PAYSAGES D'UNE VALEUR ECOLOGIQUE ?

16.1. Préalables

16.1.1. Compréhension de la question

La question complète les questions 3.3 et 4.1 (Région, méthode et densité de production).

Il s'agit d'examiner si l'OCM Lait et le Règlement Quotas ont encouragé les exploitations agricoles à adopter (ou non) un comportement plus attentif vis-à-vis de l'usage des ressources naturelles :

- contrôle des effluents et des émissions afin de diminuer la pollution des eaux, de l'air et des sols,
- réduction de l'emploi de moyens chimiques de production (ou des résidus),

et s'ils ont contribué au maintien des paysages de valeur écologique (bocages, alpages, zones humides, etc.).

On pourra aussi rechercher si l'OCM Lait et le Règlement Quotas ont produit un effet de synergie avec les mesures agro-environnementales et s'ils ont incité au développement de la production biologique.

16.1.2. Critères de jugement

Les instruments communautaires et la gestion des quotas ont contribué à :

- L'amélioration de la qualité des eaux.
- L'amélioration de la qualité des sols.
- L'amélioration de la qualité de l'air.
- Maintien de la valeur écologique des paysages.

16.1.3. Indicateurs

- Adoption de modes de production attentifs à la qualité des eaux
- Adoption de modes de production attentifs à la qualité des sols
- Adoption de modes de production attentifs à la qualité de l'air
- Evolution de paysages-témoins dans des terroirs-cibles.
Evolution de la part des surfaces de bocages, alpages, etc. dans la surface totale des terroirs cibles.

16.1.4. Approche méthodologique

L'évaluation des effets des instruments communautaires sur l'utilisation des ressources naturelles ne peut ignorer les mesures d'application de la directive CEE sur les nitrates adoptées par les États membres.

Vu l'importance du phénomène de la pollution de l'air, des eaux et du sol aux Pays-Bas (pays qui a le chargement total de bétail par hectare le plus élevé), c'est sur ce pays que l'attention de l'évaluateur a été concentrée.

16.1.5. Limites

La limite principale réside dans la focalisation de l'analyse sur un seul pays, même si celui-ci concentre de façon aigüe les différents types de pollution liés à l'élevage.

16.2. Analyse

16.2.1. Le problème de fond

Les risques pour l'environnement liés à la présence intensive d'élevages et, par conséquent, à la production de lisiers, peuvent toucher les eaux superficielles et/ou profondes, le sol, l'air et les produits agricoles.

Pour les eaux superficielles, le phénomène principal qui provoque des risques liés à la présence de phosphore, de nitrates, de germes pathogènes et d'ions ammonium, est le ruissellement à la surface du sol. Les pollutions sont déterminées par les quantités de lisiers, l'époque et les modalités d'épandage. En résumé, pour les eaux superficielles, les risques de pollution sont dus :

- à l'apport d'éléments phytonutritifs (azote et phosphore), qui causent des phénomènes d'eutrophisation,
- à l'élévation du contenu en substance organique, qui provoque la soustraction de l'oxygène dissous,
- à l'apport de micro-organismes pathogènes.

Pour les eaux non superficielles, les polluants sont surtout les nitrates. Quand le phénomène intéresse les eaux peu profondes, les pollutions sont, à court-moyen terme, généralement dues aux nitrates, aux phosphates et à l'ammonium dans des terrains très sableux. Mais, quand la pollution menace les eaux les plus profondes, elle est due aux nitrates, et c'est un phénomène à long terme.

Les problèmes de sol dérivent principalement de l'apport excessif d'éléments trophiques et de l'accumulation de sels et de métaux. Les dommages provoqués concernent soit les caractéristiques physiques du terrain, soit les caractéristiques biologiques (activité excessive d'épuration biochimique, accumulations de phosphore et potassium et de sels dangereux, accumulations de métaux lourds, en particulier cuivre et zinc).

Les effets liés à la pollution de l'air sont liés à l'émission de mauvaises odeurs, dues aux substances volatiles, et à la volatilisation de mélanges azotés (ammoniac) qui peuvent contribuer au phénomène des pluies acides.

D'une façon générale, il y a un problème de compatibilité environnementale des élevages chaque fois que se vérifie un déséquilibre entre les quantités de déjections produites sur un certain territoire et la capacité des cultures à les utiliser dans le cadre de plans rationnels de fumure.

16.2.2. Aspects techniques pour l'évaluation

L'évaluation du rôle de l'application des instruments communautaires sur l'utilisation des ressources naturelles doit tenir compte de quelques éléments techniques et de quelques considérations de base.

La production de déjections change selon le type de bétail élevé et le poids du bétail lui-même. Le volume total de déjections produit à l'intérieur d'une région par une catégorie de bétail est donc une fonction linéaire du poids vif total de cette catégorie. L'évolution de la production de déjections coïncide donc avec l'évolution du cheptel. D'une manière analogue, l'évolution de la densité de la production (et de l'épandage) des déjections par unité de surface (en moyenne) coïncide avec l'évolution du chargement de bétail par hectare. L'indicateur utilisé pour la réponse à la question 4.1 permet, par conséquent, une évaluation des effets produits par les instruments communautaires sur l'utilisation des ressources naturelles.

A noter que l'élévation du rendement laitier par vache est un facteur de diminution de la pollution pour un quota donné.

En termes de moyenne générale, donc, il est possible d'affirmer que si l'OCM a contribué à augmenter l'impact environnemental (nitrates, mais aussi phosphore et ammoniac), l'application du Règlement Quotas a contribué à le baisser. A la suite de l'application des quotas, donc, la contribution des élevages laitiers au phénomène de la pollution de l'eau, de l'air et du sol a diminué⁵³.

Il faut toutefois souligner que le problème des ressources naturelles concerne l'ensemble des activités agricoles et zootechniques d'un territoire, et qu'il est donc difficile d'isoler les contributions de chaque catégorie d'élevage. Les problèmes les plus importants de pollution des sols, des eaux (superficielles et profondes) et de l'air se révèlent en effet dans les zones où se vérifient des phénomènes d'accumulation dus à la présence simultanée d'élevages porcins (qui sont perçus comme les plus grands agents de pollution), avicoles et bovins (Hollande, Danemark, région d'Anvers en Belgique, Bretagne en France, Rhénanie-Westphalie en Allemagne, quelques provinces de la Lombardie et de l'Emilie en Italie).

En outre, des problèmes existent dans les Länder de l'ancienne Allemagne de l'Est⁵⁴.

Enfin, il faut souligner que la contribution des différentes catégories d'élevage dans les régions où plusieurs types d'élevage ont une implantation forte est variable selon les cours de marché du bétail à cycle économique court (porc et volailles).

Les enquêtes montrent que, dans les phases d'expansion de l'élevage porcin, les difficultés d'épandage s'accroissent pour les élevages laitiers : les producteurs de porcs paient l'accès des terres où ils effectuent les épandages, et les éleveurs laitiers ont des difficultés à trouver des terrains pour l'épandage⁵⁵ en-dehors de leur propre exploitation. Dans ces cas les risques de pollution augmentent.

16.2.3. La politique de gestion des déjections animales dans les régions à haut impact environnemental

On sait que la conscience politique et sociale de l'existence d'un problème environnemental engendré par des méthodes intensives de culture et d'élevage est relativement récente, et les politiques destinées à résoudre (ou limiter) le problème ont commencé à être mises en place il y a quelques années seulement.

La directive Nitrates date ainsi de 1991. Toutefois, les temps de réception de la directive par les Etats membres ont été longs, et celle-ci n'a pas encore été traduite en mesures opérationnelles dans toutes les régions de l'Union. Il n'est donc pas possible d'effectuer une évaluation des effets de la directive sur le système productif, ni d'évaluer comment la directive a pu interagir sur les dynamiques qui ont résulté de l'application de l'OCM et du système quotas.

On a donc choisi de focaliser l'attention sur ce qui est en voie de réalisation aux Pays-Bas, pays dans lequel le problème a une dimension considérable.

Aux Pays-Bas, environ 1,4 millions de vaches laitières cohabitent avec 2,8 millions d'autres bovins, 15 millions de porcs, 95 millions de poulets et 1,5 millions d'ovins. Dans ce pays l'accumulation des déjections et l'épandage sur les terrains agricoles ont rendu le problème de l'excédent d'éléments nutritifs (azote et phosphore surtout) particulièrement grave. A cause du taux élevé de chargement total de bétail, les Pays-Bas sont à la première place en Europe dans la production de rejets animaux par hectare de surface. Le tableau suivant rassemble quelques données estimées, relatives à l'excédent d'azote aux Pays-Bas et dans d'autres régions sensibles.

53 Les enquêtes soulignent que les rejets (N, NH₄) tendent à se répartir, voire à se diluer, grâce à la diminution moyenne de la densité de vaches par hectare.

54 La moyenne du chargement par hectare en ex-RDA (1,5 UGB/ha) recouvre des situations très différentes. Il y a, par exemple, des exploitations qui ont une densité de 30 UGB/ha. Ce sont des fermes qui ont des capacités de stockage, et qui n'ont que quelques hectares pour beaucoup d'animaux. Elles sont très spécialisées et achètent leurs fourrages à d'autres exploitations. Elles sont l'héritage direct des anciennes fermes de la RDA.

55 On dit en France que, quand le porc est à 11 F/kg, il n'y a plus de foncier accessible pour les laitiers.

Excédents d'azote dans quelques régions de l'UE

Pays/Région	kg N/ha
Pays-Bas	320
Danemark	115
Nordrhein-Westfalen (D)	140
Belgique	170
Bretagne (F)	135
Lombardia (I)	90
UE	70

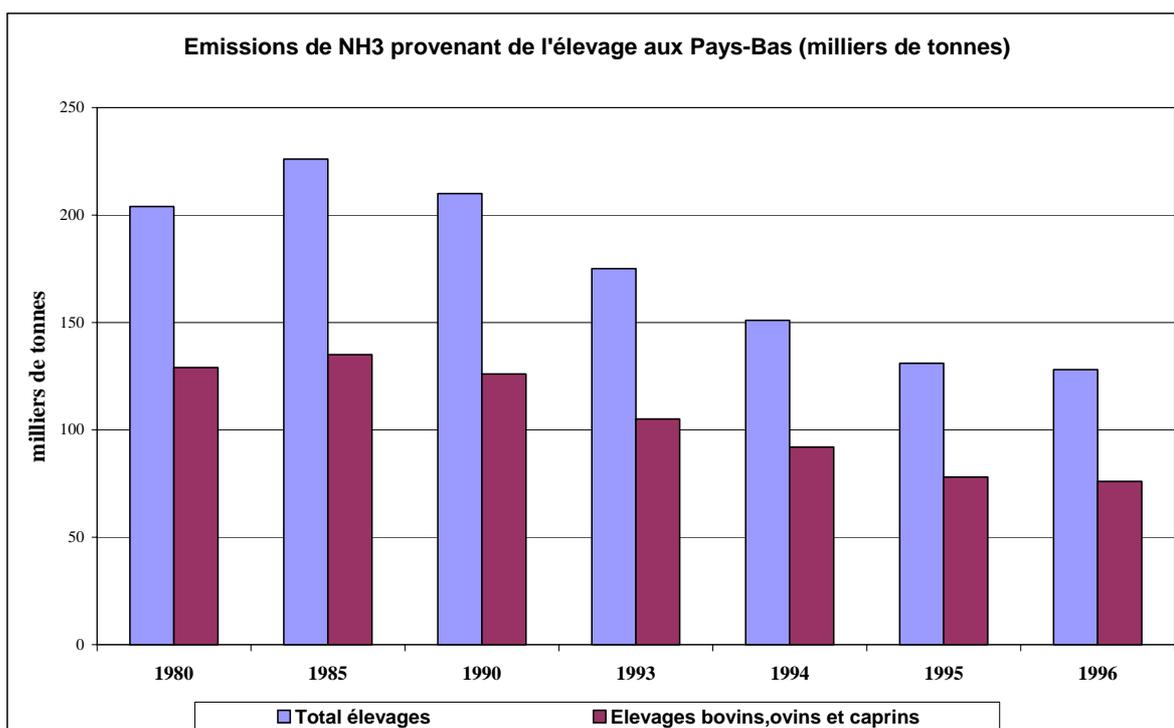
Source : Institut Néerlandais d'Economie Agricole, 1995

Aux Pays-Bas s'ajoutent en outre les impacts provoqués par l'usage intensif de fertilisants industriels qui augmentent le taux d'accumulation et les niveaux d'excédents de substances nutritives (pour la Hollande on estime à 200 kg/ha l'azote d'origine chimique, contre 85 kg/ha en moyenne dans l'Union Européenne).

Pour réduire l'excédent d'azote (vers les limites imposées par la directive CEE sur les nitrates), provoqué surtout par les élevages de porcs, les Pays-Bas ont adopté en 1998 un système de déclaration des minéraux (MINAS). Ce système comporte l'obligation, pour les éleveurs, d'effectuer dans leur propre exploitation un enregistrement des entrées et sorties d'azote et de phosphates, et de déclarer ces données aux autorités compétentes. En cas d'excédent au-delà d'une valeur limite, l'éleveur doit payer une taxe.

Aux Pays-Bas on compte que ce système permettra d'équilibrer les fumures (épandage des déjections et engrais chimiques) d'ici 2008-2010, et donc que l'apport d'azote et de phosphates aux cultures ne dépassera pas leur propre capacité d'absorption.

Des règles pour l'épandage des rejets sont prévues, différenciées par type de terrain (sableux, argileux, etc.), par type d'utilisation du terrain (terrain à pâturage, terrain cultivé, etc.) et par type de zone (zones à protection spéciale). L'épandage est en outre interdit entre le 16 septembre et le 1er février (période d'absorption minimale de substances nutritives).



Source : RIVM, 1997

Au-delà des limites prévues pour les autres catégories d'élevage (porcins et avicoles), un chargement maximum de 2,5 unités de bétail par hectare est prévu pour les exploitations laitières intensives et est à atteindre graduellement d'ici 2008. Ceci devrait contribuer à limiter le processus de concentration de l'activité laitière en élevages de plus grande dimension, et devrait agir ensuite en synergie avec les effets de ralentissement induits par le système des quotas.

Avec la mise en place de toutes ces mesures, on prévoit qu'en 2008-2010 l'excédent d'azote dans les exploitations agricoles aura baissé de 50% par rapport à 1986, et que le rejet d'azote dans les eaux de surface aura été réduit de 40%. Enfin, on prévoit que la concentration de nitrates dans les eaux souterraines diminuera de 60%. En conséquence, environ 80 à 90% de la superficie agricole néerlandaise devraient rentrer dans les limites prévues par la directive communautaire.

Aux Pays-Bas, des mesures de limitation ont aussi été adoptées pour les émissions d'ammoniac dans l'atmosphère. Ces mesures réglementent les rejets animaux sur les terres agricoles, à travers l'usage de techniques spéciales d'enfouissement rapide et la limitation de la période d'épandage; elles prévoient aussi la construction de structures de stockage des lisiers à basse émission, à travers des permissions environnementales spéciales, accordées par les communes. Grâce à ces mesures, il est prévu de réaliser d'ici 2005 une diminution des émissions d'ammoniac d'environ 70% par rapport à 1980, et de passer ainsi de 224 000 tonnes à 67 000 tonnes.

La politique néerlandaise de limitation de l'impact environnemental a aussi prévu, en 1997, un abattage de 20% du cheptel porcine de toutes les exploitations.

16.3. Jugement

Les effets de l'OCM et du Règlement Quotas sur l'utilisation des ressources naturelles, qui ne faisaient pas partie des objectifs du dispositif laitier communautaire, découlent directement des effets du chargement de bétail.

Ces effets ont donc été négatifs avec l'OCM et positifs avec le Règlement Quotas.

16.4. Limites

Le problème des ressources naturelles ne peut être envisagé qu'au niveau de l'ensemble des activités agricoles d'une région. C'est en effet dans les zones où cohabitent plusieurs types d'élevages (porcins, avicoles, bovins) que les phénomènes les plus importants de pollution des sols, des eaux et de l'air apparaissent, culminant dans les phase d'expansion du cycle économique des porcs.

ABREVIATIONS UTILISEES

ALENA	Association de Libre-Echange Nord-Américaine
AOP	Appellation d'Origine Protégée
BMVEL	Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft (Allemagne)
BTC	Besoin théorique de compensation
CE	Commission Européenne
CEI	Communauté des Etats Indépendants
CFCE	Centre Français du Commerce Extérieur (France)
CIDIL	Centre Interprofessionnel de Documentation et d'Information Laitières (France)
CNIEL	Centre National Interprofessionnel de l'Economie Laitière (France)
IGP	Indication Géographique Protégée
INRA	Institut National de la Recherche Agronomique (France)
LEP	Lait écrémé en poudre
MG	Matière grasse
MGB	Matière grasse butyrique
MIV	Milchindustrie-Verband (Allemagne)
MMB	Milk Marketing Board
OCM	Organisation Commune de Marché
OMC	Organisation Mondiale du Commerce
OTE	Orientation Technico-Economique
PECO	Pays de l'Europe Centrale et Orientale
PME	Petites et moyennes entreprises
PZ	Productschap Zuivel (Pays-Bas)
RPA	Régime de Perfectionnement Actif
RICA	Réseau d'Information Comptable Agricole
SAU	Surface Agricole Utile
SCEES	Service Central d'Etudes Economiques et Statistiques (France)
SMP	Skimmed milk powder (= LEP)
UDE	Unité de Dimension Economique
UTA	Unité de Travail Agricole
UTAF	Unité de Travail Agricole Familial
VANE	Valeur Ajoutée Nette d'Exploitation
WMP	Whole milk powder (poudre de lait entier)
ZMP	Zentrale Markt- und Preisberichtsstelle für Erzeugnisse der Land-, Forst- und Ernährungswirtschaft (Allemagne)