

Politique agricole commune et Agenda 2000 : quelle réforme de l'OMC "lait et produits laitiers" ?

Claude Roger, mai 1999

Le Sommet européen de Berlin des 24 et 25 mars dernier, a entériné un certain nombre de mesures concernant la réforme de la Politique agricole commune (PAC) prévue dans l'**Agenda 2000**. Depuis juillet 1997 et les premières propositions de la Commission européenne, l'éventualité d'une réforme des mécanismes de régulation du secteur du lait et des produits laitiers (Organisation commune de marché - OCM -) est à l'ordre du jour des négociations entre les Ministres européens de l'Agriculture. Entre la réforme rapide souhaitée par la Commission (baisse du prix du lait non intégralement compensée) dès 2000 et ne rien faire, les chefs de gouvernement réunis à Berlin pour parvenir à un accord sur les perspectives financières de l'Union européenne, ont retenu la voie médiane proposée en particulier par la France : le report de son application à 2006. Une question va donc maintenant se poser, celle de la capacité des mesures retenues à satisfaire les défis et objectifs politiques, financiers, économiques, sociaux internes et externes assignés à cette réforme. La journée de présentation des travaux concernant le secteur laitier organisée par le Département d'Economie et de sociologie le 3 avril 1998, dont **les documents préparatoires** sont en ligne et qui avait été l'occasion de fournir les premiers éléments d'appréciation aux décideurs et professionnels sur les impacts des différents scénarios, apporte des éléments de réponse à ces interrogations.

1. Une OMC réformée avant 1992

Le lait reste de loin, avec près de 20% de la valeur finale de l'agriculture, le produit agricole le plus important dans l'Union européenne, qui est le premier producteur et exportateur mondial. Il conserve un rôle prépondérant en termes d'emploi et d'occupation du territoire de par ses liens étroits avec l'élevage bovin viande. Aussi dès la mise en place de la PAC, l'Europe a-t-elle institué des mécanismes assurant un prix du lait élevé et garanti quelque soit le volume livré, pour encourager les producteurs les plus performants à moderniser et à accroître leur production tout en permettant aux petits de survivre. Comme beaucoup d'autres produits agricoles, la production de lait est donc régie par une "organisation commune de marché" (OCM).

- **Les instruments d'une OCM.** Une OCM regroupe les instruments des interventions communautaires qui régulent le marché européen d'un produit donné. En règle générale, une OCM comprend en premier lieu une politique de "prix garantis" (prix institutionnels fixés chaque année), dont le "prix indicatif" qu'elle vise à assurer aux producteurs. En second lieu, des mesures concrètes sont définies pour soutenir ce prix objectif. D'une part, un régime d'intervention permet à la puissance publique de procéder à des achats et des stockages par l'intermédiaire d'organismes d'intervention lorsque le prix de marché est inférieur à un prix plancher (le "prix d'intervention"). D'autre part des mesures aux échanges visent à rendre plus efficace le mécanisme d'intervention. Avant l'**Accord Agricole de l'Uruguay Round (AAUR)** de 1994, des restitutions variables à l'exportation vers les pays tiers permettaient de combler l'écart entre le prix intérieur soutenu et le prix sur le marché mondial. Des prélèvements variables représentaient la différence entre le prix minimum auquel les importations en provenance de pays tiers pouvaient entrer sur le marché communautaire ("prix de seuil") et le prix mondial. Depuis 1995, les prélèvements ont été transformés en équivalents tarifaires fixes et les montants des restitutions comme les volumes d'exportations subventionnées sont soumis à réduction.
- **Les quotas-lait :** un instrument complémentaire. La production laitière européenne fait l'objet d'un soutien public important. Celui-ci repose sur l'utilisation simultanée de mesures visant d'une part à soutenir le revenu des producteurs par le maintien du prix du lait à un niveau supérieur au cours mondial (via un soutien des prix d'intervention du beurre et de la poudre de lait écrémé, des restitutions à l'exportation pour les produits transformés et des aides à la consommation industrielle et finale) et d'autre part depuis 1984, à contrôler le niveau global de production par un système de quotas individuels. En effet, au début des années 1980, la production laitière était largement excédentaire (les "montagnes de beurre") et le soutien de ce secteur mobilisait plus de 40% des dépenses de soutien des marchés agricoles européens. Un système de quotas consiste à fixer un volume maximum de production pour l'Union Européenne réparti ensuite entre les Etats membres sous

forme de "quantités de référence". Les producteurs (ou les transformateurs qui les répercutent) se sont vu alors attribuer des quotas de production dont tout dépassement entraîne l'application de pénalités très dissuasives (jusqu'à 100% du prix indicatif).

- **Une OCM épargnée par la réforme de la PAC de 1992.** Le régime des quotas, initialement prévu pour 5 ans a été renouvelé en 1992 et les instruments de l'OCM comme les niveaux de mise en œuvre sont restés les mêmes. Les modifications apportées ont été des diminutions étalées sur deux ans du prix d'intervention du beurre de 5%, du prix objectif du lait de 4,3% et l'introduction de la possibilité de diminuer les quotas en début de campagne en fonction de la situation de marché. Mais le régime de quota en lui-même, a été prorogé jusqu'au 31 mars 1996 puis jusqu'à l'adoption des mesures prévues par Agenda 2000 pour la période 2000/2006, étant entendu qu'une réforme de l'OCM serait alors entreprise. En effet, la stabilisation des différents postes (production, livraisons, consommation domestique et surplus à exporter ou à stocker) a permis jusqu'à maintenant un certain équilibre du marché européen du lait sans réduction des quotas. Le système a donc eu des résultats assez satisfaisants en terme de maîtrise de la production (et donc de diminution des stocks) et de contrôle des coûts budgétaires tout en préservant le soutien du revenu des producteurs (certes de moins en moins nombreux), pour justifier depuis 1992, le report d'une réforme de l'OCM.

2. Agenda 2000 : pourquoi réformer l'OCM lait

2.1 Des raisons d'ordre interne

- **2.1.1 Un équilibre de marché non garanti.** Une partie significative de la consommation domestique bénéficie toujours de l'intervention et au total, environ 20 millions de tonnes de la production de lait (soit 16%) sont écoulées avec l'appui des subventions européennes. Le prix moyen à la production de lait dans l'UE reste nettement supérieur aux prix moyens du lait dans les autres grands pays producteurs de lait, même si ceux-ci ont augmenté depuis 1992, compromettant ainsi les possibilités d'exportations sans subvention. Le simple bon sens pousse donc à ne pas sous-estimer le déséquilibre entre offre et demande qui prévaut dans la production laitière : si on tient compte des différents débouchés artificiellement soutenus des produits laitiers (incorporation dans l'alimentation animale, aides à la consommation finale), la production dépasse de près de 20% la demande solvable européenne.
- **2.1.2 Un système de quotas en question.** Des arguments en faveur de son maintien renvoient soit à des considérations distributives (le contingentement de l'offre est un moyen de limiter la distorsion de l'offre dans un contexte de soutien du revenu par les prix tout en échappant à la budgétisation du soutien du revenu), soit à des problèmes d'ajustement du marché (le contingentement est également un moyen d'éviter les fluctuations de prix tout en favorisant la réallocation des capacités productive pour résorber un excédent d'offre). Mais les arguments pour la suppression des quotas ne manquent pas : la rigidité de leur gestion a figé la répartition géographique des productions et la spécialisation vers les produits bien valorisés. Des quotas non échangeables pérennisent les inefficacités productives et les producteurs les plus performants ne peuvent s'agrandir, les jeunes peuvent difficilement s'installer et ceux qui veulent sortir de la production ne peuvent réaliser le capital correspondant à leur droit à produire. Dans une économie de marché, une réduction de prix et la suppression des quotas faciliteraient la résorption des déséquilibres en "solvabilisant" à nouveau la demande et en réduisant l'offre ; de plus, l'UE pourrait ainsi exporter plus facilement sans restitution.
- **2.1.3 Diverses orientations de la Commission européenne.** La Commission souhaite que la réforme de l'OCM lait tienne compte de plusieurs contraintes. D'une part se pose la question du niveau des quotas et des prix (et donc d'éventuelles compensations) dont bénéficieront **les PECO après leur adhésion**. D'autre part, depuis l'AAUR, celle du "**découplage**" des politiques de prix et de soutien des revenus vis-à-vis des décisions d'offre des producteurs concerne toutes les OCM. Or l'OCM lait présente de ce point de vue une hétérogénéité : l'écart de prix européen et prix international demeure élevé et le soutien du revenu passe toujours par les prix. Enfin l'instrumentation à retenir devrait tenir compte du processus d'ajustement dans le secteur bovin viande en particulier allaitant, étant donné les liens entre les deux OCM

2.2 Des raisons d'ordre externe : respecter l'AAUR

L'accord agricole de l'Uruguay round de 1994 s'il ne remet pas en cause totalement les instruments la politique laitière européenne, impose de modifier leur niveau d'utilisation (soutien des prix, restitutions, protection tarifaire). Des trois volets de l'AAUR, seul celui sur la réduction des exportations subventionnées semble poser problème dans le secteur laitier. En effet, celui de la réduction programmée des droits de douane ne remet pas totalement en cause la protection du marché européen des produits laitiers à l'horizon 2000 et la préférence communautaire. De ce fait, les provisions d'accès minimum ouvertes par le second volet sous forme de quota tarifaire - qui ne sont pas une obligation d'importer mais une possibilité - ne vont augmenter que pour les fromages. Par contre, les engagements concernant les exportations sont plus contraignants.

D'un côté, la période de référence 1986/1990 rend l'AAUR peu contraignant quant aux exportations de poudres de lait et de beurre du fait des importantes exportations subventionnées de l'UE au cours de cette période. On peut toutefois se demander si les marchés mondiaux offrent de réels débouchés suffisants pour éviter une nouvelle accumulation de stocks. D'un autre côté, la contrainte de réduction des subventions aux exportations en valeur est moins sévère que la contrainte de réduction des volumes d'exportations subventionnées, sauf pour les "autres produits laitiers" (lait concentré, lait écrémé en poudre, yaourts) où la contrainte en valeur est pratiquement saturée et les engagements en quantité sont tout juste respectés. Par contre, les exportations de fromages devront être réduites en volume à l'horizon 2000. La question essentielle pour l'avenir est donc de savoir si la poursuite des exportations dans le cadre de la réduction des subventions prévue par l'AAUR est possible pour tous les produits laitiers (en particulier pour les produits de base tels que poudres de lait et beurre et quelques fromages) sans réforme de l'OCM.

2.3 Les alternatives de réforme

Ces diverses contraintes internes et externes, ajoutées à l'anticipation des négociations futures à l'Organisation mondiale du commerce (OMC) et aux perspectives de l'élargissement à l'Est, font qu'une réforme de la politique laitière européenne était inscrite dans l'Agenda 2000. Différentes possibilités de réforme ont été étudiées par la Commission européenne. Cette dernière a considéré que l'évolution de la production engendrerait un surplus avant exportations tendant à augmenter. Avec l'AAUR et la réduction des exportations, le risque de déséquilibre serait non négligeable à partir de 2005 mais sans justifier pour autant des mesures drastiques. La Commission a donc écarté l'abolition rapide du régime des quotas, une baisse drastique des prix ou l'introduction d'un "quota B" de production destiné à l'exportation sans subvention sur pays tiers, en préconisant une approche prudente intermédiaire.

Les premières propositions de juillet 1997, dites "paquet Santer 1", prévoyaient le prolongement du régime des quotas jusqu'en 2006, la réduction progressive des prix de soutien de 10% sur la période 2000/2006 et la compensation non intégrale par l'introduction d'une aide annuelle ajustée sur le rendement moyen par vache laitière et alignée sur le montant prévu pour les vaches allaitantes. Après premières négociations, le "paquet Santer 2" de mars 1998 a apporté quelques modifications dont une baisse des prix plus importante (15% en 4 ans) pour améliorer la compétitivité extérieure de l'Europe et pouvoir augmenter les quotas laitiers disponibles, et le rétablissement de la prime de culture aux céréales à ensiler. Un bilan à mi-parcours serait établi en 2003 pour d'éventuels ajustement du nouveau régime.

Les **dispositions adoptées au Sommet de Berlin** des 24 et 25 mars 1999 s'écartent un peu de ces propositions : la baisse de 15% des prix d'intervention est maintenue mais sa mise en œuvre en trois étapes n'interviendra qu'à partir de 2005/2006 ; à partir de cette campagne, une compensation sera calculée par tonnes du quota individuel. Outre des augmentations spécifiques dès 2000 pour les "pays de la cohésion" (Grèce, Espagne, Italie et Irlande), les quotas augmenteront linéairement de 1,5% au total. Le régime des quotas est donc prolongé jusqu'en 2007/2008 et la révision à mi-parcours, repoussée à 2005. Les débats sur l'opportunité, les modalités et l'ampleur d'une réforme de l'OCM lait ne sont donc pas clos pour autant.

3. Quelle réforme avec quels impacts ?

3.1 Un éclairage : les journées de présentation du Département ESR

Le Département ESR organise fréquemment des journées de présentation de travaux récents concernant un secteur, un thème, une approche. Les formes sont diverses : journées thématiques, ateliers spécialisés de travail, école-chercheurs, etc. Ces journées sont le plus souvent largement ouvertes, l'objectif étant de faire le point sur les travaux en cours et de présenter ces travaux à nos partenaires (chercheurs INRA ou non d'autres disciplines telles que la sociologie, l'histoire, le droit et bien évidemment, chercheurs des disciplines techniques, ainsi que représentants de la hiérarchie, de l'administration, des pouvoirs publics et de la profession). La diversité des travaux, des approches, de l'état d'avancement des recherches sont souvent trop dissemblables pour permettre une réelle synthèse mais apportent des éclairages variés.

Dans le cas de la **"journée lait" d'avril 1998** disponibles sur l'infoservice du Département, la plupart des travaux présentés pour ne pas dire une majorité - et même si le produit lait n'y figure souvent que comme le support d'une recherche théorique et méthodologique ou d'un volet d'un projet beaucoup plus vaste -, analysent les conséquences de différents scénarios de réforme de politique agricole en terme d'impacts soit sur le revenu des producteurs, soit sur les volumes produits, consommés, exportés, soit encore sur la compatibilité avec les contraintes liées aux accords, etc. Ces aspects sont souvent abordés simultanément dans une seule recherche.

3.2 A propos de la baisse de prix et des aides directes

La recherche de **F. Colson et alii** porte sur le rôle des aides directes dans le fonctionnement des exploitations agricoles et simule l'impact de plusieurs scénarios de réforme de la PAC. La comparaison des simulations des effets mécaniques des propositions Santer 1 et Santer 2 montre les modifications qui en découlent dans la

répartition des aides. Par exemple, les exploitations laitières spécialisées des systèmes intensifs de plaine qui représentent les deux tiers des exploitations laitières spécialisées et qui produisent environ la moitié de la référence laitière nationale, connaissent avec "Santer 1" une baisse relative de revenu plus forte que celle des autres systèmes laitiers du fait de l'importance des volumes produits, de la perte de la prime au maïs fourrage et d'une productivité laitière supérieure. La version "Santer 2", avec la réintroduction de l'aide au maïs fourrage et un mode de compensation légèrement différent, tend par contre à les conforter par rapport aux exploitations plus extensives.

Tous les résultats des simulations sont très dépendants des hypothèses de prix de marché et se traduisent le plus souvent par une baisse de revenus. Mais si la réforme de l'OCM lait conduit à des évolutions contrastées selon le niveau de productivité laitière, selon la place du maïs ensilage dans la surface fourragère et selon le poids des animaux engraisés pour la viande, elle modifie peu la hiérarchie des revenus moyens entre les grands bassins de production qui est déterminée pour l'essentiel par la dimension économique : sur le court terme il y a une rigidité certaine des systèmes techniques. Toutes les simulations soulignent également le rôle déterminant des aides directes dans la formation du revenu des exploitations bovines françaises. Si cette dépendance à l'égard des paiements directs est particulièrement forte pour les systèmes allaitants et engraisseurs, les aides directes progressent également rapidement dans les exploitations laitières (80% du revenu), ce qui conduit à s'interroger sur les conditions de leur pérennité et la signification économique et sociale à leur donner.

On voit donc combien par derrière les considérations économiques (coût de la réforme, équilibre du marché, compétitivité), le choix et le niveau d'une nouvelle instrumentation du soutien du revenu relève également du domaine politique (extensification, occupation du territoire, équité).

3.3 A propos des quotas

Parmi les solutions imaginées pour satisfaire diverses contraintes, figure le système de double prix/double quota que la France a soutenu un temps face aux options de réforme de la Commission. L'idée consiste à créer deux types de quotas laitiers : un quota A destiné à couvrir les besoins du marché intérieur et des exportations subventionnées et un quota B destiné à l'exportation non aidée sur pays tiers.

L'objectif du travail de **A. Barkoui et J.P. Butault** est de déterminer à l'aide d'une programmation mathématique, l'offre des producteurs dans un régime de double prix/double quota. Cette offre pourrait être importante à des prix relativement bas et se ferait progressivement au détriment du troupeau de vaches nourrices non primées (70 % des vaches nourrices sont non primées dans l'échantillon étudié dans le département de la Meuse) et du colza. Toutefois, la progression de la marge brute totale des exploitations reste très modeste. On peut donc se demander si ce faible gain encouragerait les producteurs à augmenter leur production de lait. D'autre part, l'intérêt des industries laitières serait de fournir en premier le marché intérieur soutenu et de n'accéder qu'à la marge aux marchés internationaux sans restitutions : pour la poudre de lait en particulier, le prix mondial semble beaucoup trop bas pour qu'elles y aient intérêt ; enfin, la mise en œuvre et de contrôle du système est délicate et poserait des problèmes de compatibilité avec l'OMC. Une baisse du prix du lait semble en définitive préférable.

Autre proposition envisageable : l'introduction au niveau communautaire voire national, d'une plus grande mobilité des quotas puisqu'un régime de quotas non échangeables nuit à une allocation privée efficace des ressources en "permettant" à des éleveurs à coût marginal élevé de continuer à produire. **C. Benjamin et H. Guyomard** examinent les conséquences de l'instauration d'un marché de location des quotas laitiers, en termes de prix et de quantités de droits échangés et de gains de revenu pour les offreurs et les demandeurs de quotas. Globalement, il en ressort que les pays ou les régions où les prix du lait sont plus élevés et les coûts marginaux les plus faibles, seraient acquéreurs nets importants de références. Là encore, l'objectif d'une meilleure efficacité économique s'est effacé derrière des choix politiques : la France, après avoir avancé cette solution, y a renoncé car, outre la justification difficile de la revente d'un droit à produire initialement donné gratuitement, elle favorise trop la concentration dans les régions les mieux dotées et pénalise l'installation des jeunes producteurs.

3.4 A propos des liens entre les modifications de la politique laitière et leurs impacts globaux

Evaluer les conséquences d'une réforme de l'OCM lait ou de modifications des niveaux des instruments (prix d'intervention du beurre et de la poudre, restitutions aux exportations et niveau du quota laitier global) en termes de prix payé au producteur et de volumes produits ne suffit pas : ces modifications ont également des répercussions sur l'ensemble de la filière, son amont et son aval et sur l'ensemble de l'agriculture et le reste de l'économie. Les travaux de **A. Gohin et H. Guyomard** autour du modèle MEGAAF (modèle d'équilibre général de l'agriculture et de l'agro-alimentaire français) centré sur l'agriculture, l'agro-alimentaire et les relations économiques entre ces deux branches et l'ensemble de l'économie comme la modélisation du secteur laitier de **Z. Bouarma et V. Réquillart** visent à simuler les impacts de scénarios alternatifs de politique agricole. La "modélisation", qui est une représentation formalisée, stylisée, logique et explicative des traits les plus marquants d'une réalité naturellement plus complexe des déterminants économiques et politiques en jeu,

cherche à articuler les dynamiques structurelles et fonctionnelles du secteur du lait avec les politiques suivies et les déterminations internationales, macro et micro-économiques.

L'intervention publique dans le secteur réside dans l'action sur le prix des produits transformés plutôt que sur le bien agricole brut. La méthodologie intègre donc l'offre de lait, sa transformation en différents produits finaux et la demande finale interne et externe. Cette approche permet par exemple, de mieux comprendre les effets de report du marché d'un produit sur un autre. Ainsi, une baisse des restitutions sur les exportations de fromages dans le but de respecter les engagements de l'Uruguay Round se traduit par une diminution de la production de fromages qui en retour, entraîne une augmentation de la production des autres produits laitiers d'intervention (beurre, poudre) dont le prix intérieur baisse. Cette baisse entraîne alors une augmentation des exportations de ces biens, donc des restitutions. Elle se traduit également par une baisse du prix du lait au producteur. Cette baisse est plus limitée (importante) pour les scénarios incluant une diminution (une augmentation) du quota. Globalement, les scénarios impliquant une baisse du quota principal semblent donc les plus intéressants en terme de gain global de bien-être - ce qui n'a pas empêché de décider son augmentation !

Conformément aux objectifs des diverses journées du Département ESR, les travaux présentés à l'atelier lait concourent à révéler et préciser l'évolution du contexte global de la filière laitière et ainsi à aider ses différents acteurs à en imaginer les effets et perspectives :

- les producteurs de lait et leurs représentants avec la mise en évidence des impacts des différents scénarios de réforme de la PAC,
- les transformateurs et distributeurs avec les estimations de variations de volumes commercialisables selon différentes hypothèses sur les quotas, les prix de soutien, les tarifs douaniers , etc.,
- les pouvoirs publics avec une meilleure estimation du poids des contraintes aussi bien européennes qu'internationales qui pèsent sur les décisions et les négociations.

Cette présentation illustre également comment le Département ESR doit élargir le spectre de ses compétences. En effet, si l'économie de la production agricole laitière et l'adaptation des producteurs agricoles à une éventuelle réforme de l'OCM conserve une place importante dans les recherches, celles-ci se centrent également sur l'agent transformateur et distributeur (voir aussi **B. Schaller**), sur l'analyse de filières de produits agro-alimentaires et sur les formes de régulation publique et contractuelle des marchés des produits agro-alimentaires européens et internationaux (voir aussi **S. Desjean**). De plus pour répondre aux questions de science ou de société que les consommateurs se posent en matière de qualité des produits et de sécurité, santé, respect de l'environnement, respect de règles éthiques, etc., elles doivent également, et de plus en plus, se centrer sur les comportements de consommation alimentaire et d'adaptation de ces comportements aux politiques publiques et privées (voir **P. Combris et alii**), au contexte économique et social national, européen et international (y compris en tenant compte des perspectives de l'élargissement à l'Est, voir **E. Chevassus et J. Gallezot**).

Son intérêt déborde donc le strict cadre du produit lait et du secteur laitier dans la mesure où la plupart des travaux présentés contribuent également à éclairer les évolutions globales de l'agriculture, de la politique agricole, des échanges internationaux, du comportement des acteurs, etc.

Source :

Documents préparatoires à **la journée "recherches sur le secteur laitier"** du 3 avril 1998.