



AgEcon SEARCH
RESEARCH IN AGRICULTURAL & APPLIED ECONOMICS

The World's Largest Open Access Agricultural & Applied Economics Digital Library

This document is discoverable and free to researchers across the globe due to the work of AgEcon Search.

Help ensure our sustainability.

Give to AgEcon Search

AgEcon Search
<http://ageconsearch.umn.edu>
aesearch@umn.edu

*Papers downloaded from **AgEcon Search** may be used for non-commercial purposes and personal study only. No other use, including posting to another Internet site, is permitted without permission from the copyright owner (not AgEcon Search), or as allowed under the provisions of Fair Use, U.S. Copyright Act, Title 17 U.S.C.*

RECHERCHES EN ECONOMIE ET SOCIOLOGIE RURALES

L'IMPACT SUR LES MARCHÉS DU LAIT ET DES PRODUITS LAITIERS DE L'ACCORD DE LUXEMBOURG

L'accord de Luxembourg, signé en juin 2003, constitue un changement majeur de la politique agricole commune (PAC). Il introduit le "découplage" des aides et rend leur octroi dépendant d'un certain nombre de conditions, en particulier de respect de l'environnement. Nous utilisons l'outil de simulation des réformes de la politique laitière développé à l'unité ESR de Toulouse pour évaluer la réforme de Luxembourg. Nous montrons que la réforme ne remet pas fondamentalement en cause l'équilibre des marchés du lait et des produits laitiers. Nous montrons également qu'il est peu probable que le découplage engendre une baisse significative de la production européenne. En revanche, l'introduction du découplage peut entraîner une restructuration de la production de lait et des produits laitiers et milite ainsi pour la mise en place d'un système plus fluide de transfert des quotas entre producteurs.

Objet de la recherche

L'accord de Luxembourg, signé en juin 2003, constitue un changement majeur de la politique agricole commune (PAC). Il introduit le "découplage" des aides et rend leur octroi dépendant d'un certain nombre de conditions, en particulier de respect de l'environnement. Le 'découplage' signifie que les aides perçues par une exploitation sont indépendantes des choix présents de production de cette exploitation. En outre, une certaine liberté dans la répartition de ces aides est laissée à la disposition des États membres de l'Union européenne (UE) qui ont en leur main un puissant outil de redistribution ¹.

Dans le cas de l'Organisation commune de marché (OCM) lait, les paiements directs obtenus au titre de l'activité laitière seront intégrés dans l'aide globale aux exploitations à partir de 2007. Par ailleurs, l'accord de Luxembourg maintient le principe de l'existence des quotas laitiers jusqu'en 2014. L'objet de l'étude est d'analyser l'impact de la réforme de l'OCM lait prévue dans l'accord de Luxembourg et de comparer cette politique à celle prévue dans Agenda 2000.

L'outil de mesure de l'impact des politiques laitières

L'outil de simulation des réformes des politiques laitières a été développé à l'ESR de Toulouse dans le cadre d'une

collaboration avec la profession laitière française (CNIEL ² depuis l'origine, et plus récemment, l'ONILAIT ³). Cet outil a notamment été utilisé pour analyser différentes options de réforme dans le cadre de la préparation de la révision à mi-parcours de la PAC pour la Commission européenne (European Commission, 2002) ⁴.

Le modèle du secteur laitier européen présente les caractéristiques suivantes :

- Modélisation de la structure verticale de la filière laitière incluant l'offre de lait, la transformation de lait en produits finaux et la demande de produits finaux.

- Analyse désagrégée prenant en compte, d'une part, le caractère multi-produits de l'industrie laitière (14 produits finaux : beurre, poudre de lait écrémé (PLE), poudre de lait entier et semi écrémé, lait concentré, lait liquide, produits laitiers frais, crème, caséine et 6 catégories de fromages) et, d'autre part, l'hétérogénéité du secteur laitier entre les 15 Etats membres de l'UE.

- Prise en compte de la technologie de transformation du lait. Le modèle considère les deux principaux composants du lait (matière grasse et matière protéique) et impose des contraintes d'équilibre des bilans pour ces composants.

- Modélisation des différents instruments de politique utilisés par l'UE pour réguler le secteur des produits lai-

¹ Rappelons que le budget agricole atteindra 45,5 Mds € en 2006, soit environ 0,5% du PNB de l'UE.

² Centre National Interprofessionnel de l'Economie Laitière.

³ Office National Interprofessionnel du Lait et des Produits Laitiers.

⁴ Pour plus de renseignements, le lecteur pourra se référer à Bouamra, Chavas, Cox et Réquillart (2002).

tiers : les quotas laitiers, les prix d'intervention pour le beurre et la PLE, les quantités maximales d'achat public de beurre et de PLE, les subventions à la consommation du beurre et de la PLE, les subventions à la production des caséines, les restitutions à l'exportation, les droits de douane et les quotas d'importation. Nous modélisons également les contraintes imposées par les accords du GATT/OMC en matière d'exportations subventionnées et d'importations (accès minimum et courant).

La prise en compte du temps se fait, d'une part, au travers du changement des politiques laitières et, d'autre part, de l'évolution de la demande (tendances d'évolution).

Pour chaque scénario de réforme de la politique laitière, la résolution du modèle permet d'obtenir le prix et la production de lait et des produits laitiers pour chaque Etat membre de l'UE. Le modèle détermine également la consommation, les exportations et les importations de chaque produit laitier, les achats publics de beurre et de PLE, ainsi que les aides unitaires allouées aux différents produits. Enfin, le modèle mesure l'impact de la politique laitière sur le surplus des producteurs, des contribuables et sur le bien-être total de l'UE.

Les principaux mécanismes mis en jeu

Pour gérer le marché, la puissance publique dispose de deux outils dont elle peut ajuster le niveau à court terme : les aides à la consommation et à la production (pour le beurre, la PLE et la caséine) ainsi que les aides à l'exportation. Tout se passe comme si, par l'intermédiaire de ces instruments, la puissance publique maintenait les prix de marché du beurre et de la PLE à des niveaux voisins de leur niveau d'intervention. Les prix d'intervention définissent des prix plancher pour le beurre et la PLE⁵. Le modèle schématise ce mécanisme en calculant les aides à la consommation (et à la production) et à l'exportation qui permettent aux prix de marché du beurre et de la PLE d'être égaux à leur prix effectif d'intervention⁶. Ainsi, une baisse des prix d'intervention se traduit (notamment) par un ajustement à la baisse des subventions aux exportations et des aides à la consommation intérieure. Si les aides sont nulles, la seule baisse du prix d'intervention n'a pas d'impact sur le prix de marché d'équilibre.

La puissance publique dispose également de l'outil quota pour influencer sur le marché. Dans le secteur laitier, les prix sont très sensibles au niveau de production. Ainsi, une augmentation de la production de lait de 1% conduit à une baisse de 3 à 4% du prix du lait, toutes choses égales par ailleurs. Ce résultat s'explique par la faible élasticité de la demande agrégée de produits laitiers par rapport au prix.

En corollaire, l'évolution du prix du lait est très sensible à l'évolution autonome de la demande. Ainsi, à production donnée (*i.e.* en présence de quotas par exemple), une augmentation de 1% de la demande de produits laitiers conduit à une hausse de l'ordre de 3% du prix du lait, toutes choses égales par ailleurs⁷. En revanche, si la production n'est pas fixée (ce qui serait le cas si l'on supprimait les quotas laitiers), alors l'augmentation de la

demande a un effet moindre sur le prix et se traduit plutôt par une hausse de la production. Ainsi, plus l'élasticité de l'offre sera importante et plus l'effet sur le prix sera faible.

Description du scénario de réforme et de ses principaux résultats

La réforme de Luxembourg accentue les mesures prises dans le cadre de l'Agenda 2000. Le quota est supérieur de 300 000 tonnes compte tenu d'augmentations spécifiques à certains pays et la baisse des prix d'intervention pour le beurre et la PLE est asymétrique et plus forte pour le beurre (voir tableau 1).

Pour tenir compte des re-négociations des accords internationaux en matière de protection aux frontières et de subventions aux exportations, deux hypothèses sont faites dans la simulation. D'une part, à partir de 2005⁸, les accès minimums au marché de l'UE sont doublés. D'autre part, le volume des exportations subventionnées et les droits de douane des importations hors quota sont réduits de 26,5% et de 36% sur 5 ans.

Marché du lait

L'évolution des quotas laitiers étant sensiblement identique dans la réforme de Luxembourg et dans Agenda 2000, la production de lait n'est que peu modifiée (voir figure 1)⁹. D'après nos simulations de l'accord de Luxembourg, durant la période de réforme (2004-2007), le prix du lait baisserait d'environ 5% par an pour atteindre un minimum en 2007. Ensuite, le prix du lait augmente d'environ 1,2% par an en réponse à l'évolution ultérieure de la demande. Finalement, l'accord de Luxembourg implique une baisse du prix de 13% entre 2000 et 2010. Ces résultats dépendent en particulier de deux hypothèses que nous discutons plus loin :

- l'impact du découplage sur la production ;
- l'évolution de la demande intérieure.

Marché des produits finaux

Le prix du beurre décroît avec le prix d'intervention (voir figure 2). Cette diminution du prix est rendue possible par l'augmentation de la production de lait et par la baisse des aides intérieures et celles à l'exportation qui s'annulent à partir de 2006. De plus, comme les quotas de production de lait sont figés à partir de 2007, le prix du beurre devient alors supérieur au prix d'intervention et augmente légèrement sous l'effet d'un accroissement de la demande totale de matière grasse (via l'augmentation de la demande de fromage). Ainsi, le prix d'intervention du beurre n'a plus vraiment d'utilité en tant que soutien structurel du prix après 2007. Il garde néanmoins un rôle conjoncturel, mais aussi un rôle d'assurance en cas de crise.

La production de beurre diminue régulièrement en réponse notamment à la "fermeture" des débouchés internationaux. En effet, la baisse des aides aux exportations est supérieure à la baisse du prix intérieur, ce qui induit une perte de compétitivité des exportations de beurre.

⁵ L'intervention doit en principe permettre de gérer des phases conjoncturelles (notamment intra-annuelles). Une intervention structurelle (*i.e.* pendant plusieurs années consécutives) est peu soutenable (cf. l'accumulation des stocks de beurre dans les années 1980 qui a conduit à la mise en place des quotas). On considère donc les équilibres de marché pour lesquels les instruments sont ajustés de manière à éviter le stockage public. Il est néanmoins possible pour une année donnée de simuler l'impact des politiques laitières en laissant la possibilité de stockage public.

⁶ Notons que dans le cas du beurre, le prix d'intervention effectif est égal à 92% du prix d'intervention. C'est ce prix qui fait office de prix plancher.

⁷ L'évolution "autonome" de la demande correspond aux changements de demande liés à l'évolution des goûts et des habitudes alimentaires. Dans le cas présent, les analyses sont basées sur une augmentation de la demande globale de lait de 0,75% par an (en équivalent lait).

⁸ Par convention, la campagne 2005-2006 est notée année 2005.

⁹ Afin de pouvoir comparer la réforme de Luxembourg à Agenda 2000, nous indiquons dans toutes les figures les résultats pour Agenda 2000.

Le prix de la PLE décroît avec le prix d'intervention puis reste à ce niveau jusqu'en fin de période (voir figure 2). Les aides à l'exportation sont réduites régulièrement et s'annulent en 2007. En revanche, même si elles sont peu élevées en fin de période, les aides intérieures demeurent positives.

La production de la PLE diminue régulièrement en réponse à la diminution de ces aides qui entraînent une baisse de la consommation subventionnée en alimentation animale. La consommation intérieure non aidée demeure stable et les exportations fléchissent légèrement.

La production des produits de grande consommation (fromages, produits frais, lait liquide) augmente principalement sous l'effet de l'évolution tendancielle de la consommation intérieure. En effet, les baisses de prix de ces produits étant relativement limitées, l'augmentation de la consommation en réponse aux variations de prix est marginale.

Globalement, on assiste à une baisse non négligeable de la production de produits industriels (beurre, PLE, poudre grasse et caséine) au profit d'un développement des produits de grande consommation (voir tableau 2). Ainsi, la part de la production de produits industriels baisse de 38% à 33% en équivalent matière grasse et de 24% à 19% en équivalent matière protéique entre 2000 et 2010. Inversement, les produits de grande consommation utilisent une part croissante de la matière grasse et de la matière protéique de l'UE.

La part de marché de l'UE dans le marché mondial est significativement réduite. Ainsi, en 2010, les exportations en équivalent matière grasse et matière protéique ne représentent plus que respectivement 5% et 10% des disponibilités de l'UE contre 12% et 16% en 2000.

Ces résultats dépendent en particulier de deux hypothèses que nous discuterons plus loin :

- évolution de la demande, notamment de matière grasse, dans l'UE ;
- évolution des marchés mondiaux en ce qui concerne la PLE.

Surplus des agents et bien-être

Grâce aux aides directes allouées au titre de la production laitière, la réforme de Luxembourg paraît à terme plus favorable aux producteurs que la réforme Agenda 2000 (voir figure 3). En l'absence de ces aides, la réforme Agenda 2000 serait plus favorable. L'effet de l'augmentation des prix du lait sur le surplus des producteurs a un impact non négligeable de l'ordre de 350 M€/an à partir de 2008. Compte tenu de cette hausse, le surplus des producteurs en fin de période est sensiblement identique à celui qu'ils obtenaient en début de période.

Bien que le coût de soutien des marchés (net des recettes d'importation) décroisse fortement au cours de la période étudiée, le coût global pour le contribuable imputable à ce secteur augmente (à partir de 2004 et de 2005, selon le scénario) en raison de l'octroi des aides directes (voir figure 3).

La réforme de Luxembourg est bénéfique pour le consommateur. Sur la période 2003-2010, son gain est en moyenne de 100 M€ par an par rapport à Agenda 2000. Ce gain se réduit à partir de 2007 pour atteindre 600 M€ en 2010.

En terme de bien-être total, la réforme de Luxembourg a un très faible impact sur le bien-être par rapport à la politique de l'Agenda 2000. Les effets sont donc essentiellement redistributifs (transferts des gains du contribuable au producteur).

Robustesse des résultats et discussion

L'impact du découplage des aides

Même si d'un point de vue théorique, on peut estimer l'impact du découplage des aides, cet impact est beaucoup plus difficile à estimer d'un point de vue empirique, d'autant plus qu'il n'existe pas de données observées. Ainsi, il est possible que nos résultats surestiment la capacité des producteurs laitiers à résister à une baisse de prix et à maintenir leur activité laitière dans un contexte où les aides ne dépendent pas de la production finale et où les producteurs pourront donc changer d'activité plus facilement. Compte tenu de certains handicaps de la production laitière notamment en matière d'organisation du travail, un certain nombre de producteurs pourraient être amenés à abandonner la production laitière.

Dans ce contexte, quel serait l'effet sur les marchés ? Une baisse significative de la production laitière européenne est-elle possible ?

Nous avons simulé l'impact qu'aurait une baisse de 2% de la production laitière européenne. Cette baisse de la production entraînerait une hausse du prix du lait qui s'établirait alors à l'indice 90 au lieu de 84. La baisse du prix du lait au plus fort de la réforme serait donc limitée à 12% au lieu de 18%. **Ce résultat suggère qu'une baisse significative de la production européenne en réponse au découplage des aides est peu envisageable car elle engendre une réponse positive du prix du lait très forte qui en retour incite à la production.**

L'impact d'une évolution moins favorable de la demande en matière grasse

Les résultats du modèle sont sensibles aux hypothèses prises quant à l'évolution autonome de la demande (*i.e.* évolution temporelle liée à l'évolution des revenus, de la population et des goûts et non à des facteurs de prix). Or, on observe depuis quelques années une substitution de la consommation de produits à forte teneur en matière grasse par des produits à teneur allégée en matière grasse et cette tendance récente n'est pas prise en compte dans notre modélisation. Quel serait l'impact de la poursuite de cette tendance de consommation qui diminue la demande européenne de matière grasse ?

Compte tenu de nos hypothèses d'évolution de la demande, le prix de marché du beurre est supérieur au prix effectif d'intervention à partir de 2007. Il y a donc place à un ajustement du prix en réponse à une baisse de la demande. Cette marge de manœuvre permettrait de faire face à une demande de matière grasse inférieure de 70 000 tonnes (en équivalent beurre) à celle projetée dans le modèle. Dans ce cas, le prix de marché du beurre baisserait de 6% et serait égal au prix d'intervention. Ceci conduirait à une baisse du prix du lait de l'ordre de 2% et par là une baisse des prix des autres produits laitiers.

Si la baisse de la demande de matière grasse était plus importante, il ne serait plus possible d'en écouler les excédents sur les marchés. Dans ce cas, une solution serait d'augmenter les restitutions à l'exportation pour pouvoir trouver un débouché à l'exportation pour les

excédents ; ceci paraît peu probable étant donnée la volonté des pouvoirs publics de réduire les subventions à l'exportation. Une deuxième solution serait d'autoriser le stockage de beurre, ce qui n'est pas viable à long terme. Finalement, les seules options envisageables seraient soit de baisser davantage les prix d'intervention, soit de réduire les quotas, afin de pouvoir réduire les volumes excédentaires.

L'impact d'un marché mondial de la PLE déprécié

Le modèle repose sur une hypothèse de situation favorable du marché mondial de la PLE. Dans un tel contexte, l'UE continuerait d'exporter une part importante de PLE sur le marché mondial après la mise en place de la réforme de Luxembourg et ce malgré le renforcement des contraintes OMC sur les exportations subventionnées. La question qui se pose alors est de savoir si l'UE continuerait d'exporter dans une situation moins favorable du marché mondial. Or, étant donné que le prix de la PLE se maintient au prix d'intervention à l'équilibre du modèle et que le niveau des aides est nul à partir de 2006, le maintien des exportations de PLE dans un marché mondial déprécié nécessiterait le recours à des aides à l'exportation. En l'absence de cette possibilité, comme précédemment, les possibilités d'ajustement passe par l'intervention (peu soutenable à long terme) ou par la baisse des prix d'intervention.

Synthèse

L'accord de Luxembourg ne remet pas fondamentalement en cause le marché du lait et des produits laitiers par rapport à Agenda 2000. Le seul élément vraiment novateur de la réforme est le découplage des aides directes aux producteurs. Mais une baisse significative de la production européenne en réponse au découplage des aides est peu envisageable car elle engendre une réponse positive du prix du lait très forte qui en retour incite à la production. Par contre, le découplage pourra inciter certains producteurs à abandonner la production laitière. Inversement, certains producteurs seront incités à accroître leur production. Il faut donc s'attendre à des transferts importants de quotas entre producteurs, ce qui pose le problème de la mise en place d'un système plus fluide de transfert des quotas et milite dans le sens de la mise en place d'un marché de quotas au sein des régions ou des pays.

Enfin, il convient de noter que l'analyse ne prend pas en compte l'impact de l'adhésion en 2004 des dix pays candidats. Il semblerait qu'elle n'ait que peu d'impact à moyen terme sur les équilibres des marchés du lait et des produits laitiers de l'UE. En revanche, l'adhésion pourrait avoir de fortes répercussions sur les pays adhérents. Ces effets restent à analyser et nous menons actuellement des travaux dans ce sens.

Zohra BOUAMRA-MECHEMACHE, Héra HADJ ALI-KEIN et Vincent REQUILLART, INRA-ESR Toulouse
bouamra@toulouse.inra.fr - hadjali@toulouse.inra.fr - requilla@toulouse.inra.fr

Ces travaux ont bénéficiés des soutiens du CNIEL et de l'ONILAIT

Pour en savoir plus

Bouamra-Mechemache Z., Chavas J.-P., Cox T., Réquillart V. (2002). EU dairy policy reform and future WTO negotiations : a spatial equilibrium analysis. *Journal of Agricultural Economics*, vol. 53, n° 2, pp. 4- 29.

European Commission (2002). *Study on the impact of future options for the milk quota system and the common market organisation for milk and milk products.* A report to the EC by the consortium INRA-University of Wageningen, CAP Reports, Luxembourg.

Diffusion, abonnement : INRA Éditions, route de Saint-Cyr, 78026 Versailles Cedex France

Tél : 01 30 83 34 06 - Télécopie : 01 30 83 34 49

Abonnement d'un an (6 n°s): France 24 € ; Étranger 29 € . Paiement à l'ordre du régisseur INRA Éditions

Dépôt légal : 1er trimestre 2004. Commission Paritaire n° 2147 ADEP

Réalisation et impression : Suzanne Jumel et Jacky Debret, INRA ESR 65 Boulevard de Brandebourg, 94205 Ivry Cedex.

Tableau 1 : Comparaison des principales mesures de politique laitière de l'Agenda 2000 et de la réforme de Luxembourg

	2004	2005	2006	2007	2008	2009 à 2014
Quotas lait						
Luxembourg	CS	CS	+0.5% + CS	+1% + CS	+1.5% + CS	+1.5% + CS
Agenda 2000	-	+0,5%	+1%	+1,5%	+1.5%	+1.5%
Prix d'intervention beurre						
Luxembourg	-7%	-14%	-21%	-25%	-25%	-25%
Agenda 2000	-	-5%	-10%	-15%	-15%	-15%
Prix d'intervention PLE						
Luxembourg	-5%	-10%	-15%	-15%	-15%	-15%
Agenda 2000	-	-5%	-10%	-15%	-15%	-15%
Aides directes						
Luxembourg	11,81 €/t	23,65 €/t	35,50 €/t	35,50 €/t	35,50 €/t	35,50 €/t
Agenda 2000		8,33 €/t	16,67 €/t	25,00 €/t	25,00 €/t	25,00 €/t

Les changements sont indiqués en pourcentage de variation par rapport à 2003.

CS : Changement spécifique pour le Portugal et la Grèce.

Tableau 2 : Impact de la réforme de Luxembourg - Equilibre des marchés des produits laitiers en 2010 (indice 100 pour l'année 2000)

	Beurre	PLE	Poudres grasses	Lait liquide	Fromages
Production	90	82	83	104	108
Prix	81	85	84	97	94*
Consommation intérieure	101	90	133	104	111
Exportations	11	84	49	.	87
Importations	111	181	100	.	149

* Indice de prix pour les fromages à pâte demi dure.

Figure 1 : Evolution du prix de la production du lait
 Scénarios Agenda 2000 et Luxembourg

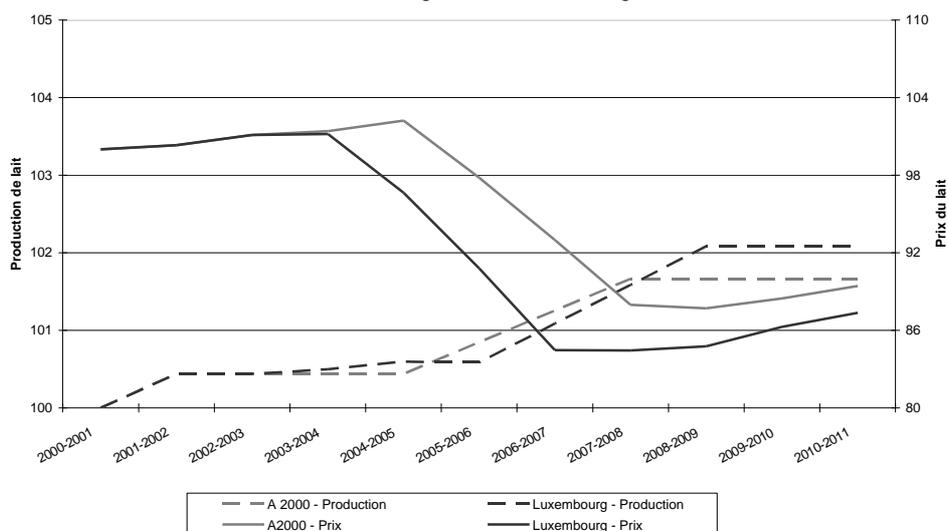


Figure 2 : Evolution du prix de marché et du prix d'intervention du beurre et de la PLE
 Scénario Luxembourg

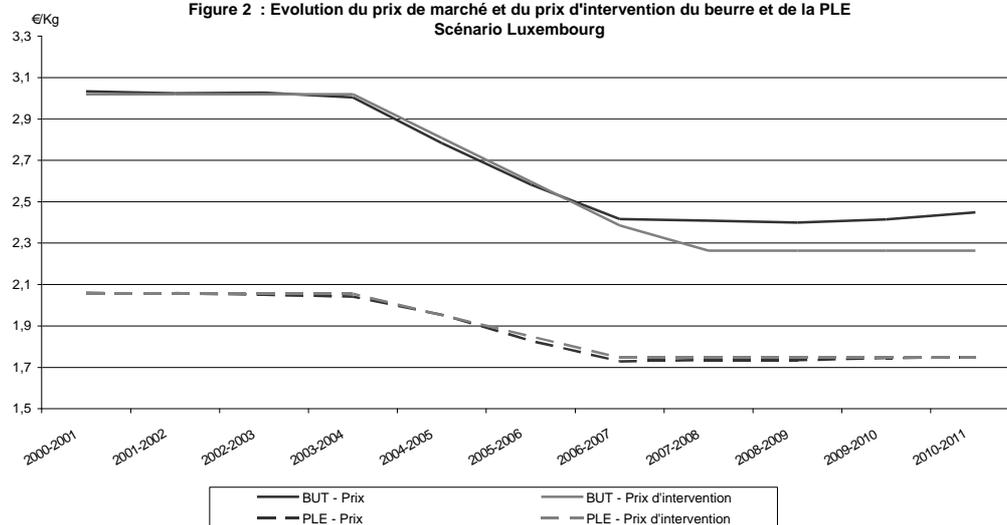
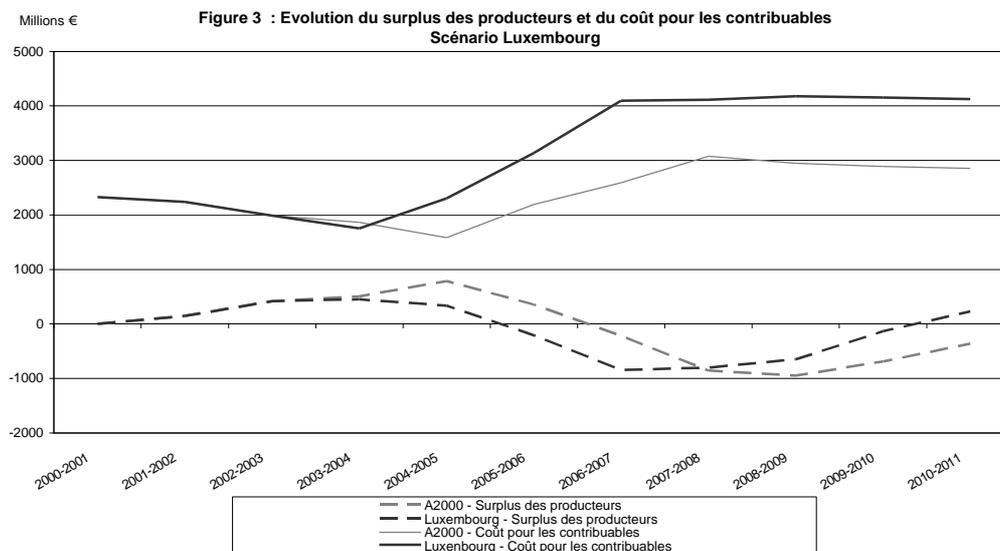


Figure 3 : Evolution du surplus des producteurs et du coût pour les contribuables
 Scénario Luxembourg



Le surplus du producteur est indiqué en variation absolue par rapport à l'année 2000