



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.*

No endorsement of AgEcon Search or its fundraising activities by the author(s) of the following work or their employer(s) is intended or implied.

La réduction de l'offre de lait dans la C.E.E

H. E. Buchholz

Citer ce document / Cite this document :

Buchholz H. E. La réduction de l'offre de lait dans la C.E.E. In: Économie rurale. N°163, 1984. pp. 57-62;

doi : <https://doi.org/10.3406/ecoru.1984.3102>

https://www.persee.fr/doc/ecoru_0013-0559_1984_num_163_1_3102

Fichier pdf généré le 08/05/2018

Abstract

The effects of the recent decisions concerning quantitative restrictions for milk output are analyzed on the basis of supply and demand projections. Setting up of milk quotas will bring about a fundamental change in the milk market regulation. If quotas are maintained for a long period, there will be negative consequences for dairy farms, dairy industry, farm structures and consumers. On account of the size of current dairy surpluses rapid improvement of the budget crisis is impossible. Therefore no price increase can be considered for the moment. After some time production quotas should be abolished with the precondition that present support prices be retained.

Résumé

Les effets de la décision récente sur la limitation quantitative de la production laitière sont analysés sur la base des projections de l'offre et de la demande réalisée par la Commission. Il est démontré que l'introduction effective des quotas de production entraîne un changement fondamental du règlement du marché laitier en vigueur, et qu'on ne peut pas encore discerner s'il s'agit d'une mesure passagère ou bien d'une modification durable. A long terme, les conséquences pour les exploitations laitières, l'industrie laitière, la structure agricole et les consommateurs seront négatives. Un assainissement rapide du budget de la CE semble être impossible vu les excédents de lait encore existants. C'est ainsi qu'une augmentation des prix ne sera pas possible dans l'immédiat. Il faudrait envisager une abolition des quotas de production après une certaine période d'application. Une condition préalable serait le maintien des prix garantis au niveau actuel (Réd.).

LA RÉDUCTION DE L'OFFRE DE LAIT DANS LA CEE

Dr. H. E. BUCHHOLZ*

Résumé :

Les effets de la décision récente sur la limitation quantitative de la production laitière sont analysés sur la base des projections de l'offre et de la demande réalisée par la Commission. Il est démontré que l'introduction effective des quotas de production entraîne un changement fondamental du règlement du marché laitier en vigueur, et qu'on ne peut pas encore discerner s'il s'agit d'une mesure passagère ou bien d'une modification durable. A long terme, les conséquences pour les exploitations laitières, l'industrie laitière, la structure agricole et les consommateurs seront négatives. Un assainissement rapide du budget de la CE semble être impossible vu les excédents de lait encore existants. C'est ainsi qu'une augmentation des prix ne sera pas possible dans l'immédiat. Il faudrait envisager une abolition des quotas de production après une certaine période d'application. Une condition préalable serait le maintien des prix garantis au niveau actuel (Réd.).

Summary :

REDUCING MILK SUPPLY IN THE EEC

The effects of the recent decisions concerning quantitative restrictions for milk output are analyzed on the basis of supply and demand projections. Setting up of milk quotas will bring about a fundamental change in the milk market regulation. If quotas are maintained for a long period, there will be negative consequences for dairy farms, dairy industry, farm structures and consumers. On account of the size of current dairy surpluses rapid improvement of the budget crisis is impossible. Therefore no price increase can be considered for the moment. After some time production quotas should be abolished with the precondition that present support prices be retained.

Situation actuelle

Depuis que le marché commun agricole existe se pose le problème des excédents de la production laitière. Dès la Communauté des Six, puis avec celle des neuf la production dépasse la demande commerciale, en sorte que des quantités notables qui ne peuvent se vendre aux prix en vigueur sur le marché, doivent être écoulées avec l'aide de subventions soit sur le marché intérieur, soit à l'exportation (Kersten, 1974). Ces volumes, dont on ne peut se défaire qu'au moyen de subventions, se sont accrus de façon dramatique, particulièrement au cours des dernières années, parce que la croissance de la production s'est poursuivie continuellement, tandis que les utilisations n'ont que légèrement augmenté, ou ont stagné, et parce que les prix sur le marché mondial sont restés très inférieurs aux prix intra-communautaires. A cause de cette divergence entre le développement de la production et de la demande, le coût de la politique laitière au niveau communautaire s'est élevé à un niveau rarement atteint dans le passé. En fait, si les dépenses de garantie du FEOGA ne sont pas plafonnées, les recettes totales de la Communauté le sont du fait de la référence à l'assiette TVA utilisée pour la contribution de chaque Etat-membre. Par suite de la forte augmentation des dépenses de soutien des marchés agricoles, la Communauté se tourne maintenant vers le renforcement de ses moyens financiers. A l'évidence, on ne saurait procéder à cet accroissement du budget communautaire sans préalablement opter pour une politique économique rationnelle visant à rapprocher la production agricole de la capacité d'absorption du marché (Manegold, 1983). Avec la déci-

sion de mars 1984 introduisant le règlement des quantités garanties pour la production laitière, le conseil des ministres de l'agriculture de la CE a modifié la politique en vigueur sur le marché de lait. Quels effets attendre de ce nouveau règlement qui est similaire à un contingentement de la production de lait ?

Déséquilibre prévisionnel du marché

Un changement d'état du marché peut être démontré en comparant l'évolution jusqu'alors prévisible de l'offre et de la demande de lait et de produits laitiers avec celle attendue après l'introduction du mécanisme de quotas.

Pour l'évolution prévisible de l'offre et de la demande à l'horizon 1990, on peut se référer aux conclusions de la Commission des Communautés (Europe Verte, 24) (voir graphique en annexe). Cette évolution résulte de la prolongation des tendances sur les facteurs qui influencent l'offre. On suppose que le nombre total de vaches dans la Communauté restera stable à court et moyen terme à environ 25 millions, et que le rendement moyen et la proportion de lait livré aux laiteries continueront de s'accroître. La structure des exploitations poursuivra son évolution, l'augmentation d'un nombre relativement réduit de gros troupeaux compensant la disparition d'un nombre plus important de petits élevages. Cette évolution structurelle contribue également à l'amélioration du rendement moyen par vache laitière. On observe aussi qu'entre 1973 et 1982 le taux de croissance moyen des livraisons de lait dans la Communauté à dix a été de 2,7 % par an. Par extrapolation, en 1990, on peut s'attendre à un volume total de livraison de la Communauté de 121 millions de tonnes.

* Institut für Landwirtschaftliche Marktforschung der Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft, Braunschweig-Völkenrode, Bundesallee 50, 3300 Braunschweig RFA. Le Prof. Dr H.E. Buchholz est Directeur de cet

Institut d'Etudes des Marchés Agricoles (Etablissement Fédéral d'Etude de l'Agriculture).

L'estimation de la demande dépend de l'augmentation de la population et du revenu, ainsi que de la tendance relative à chaque produit laitier. La population d'ensemble de la Communauté des dix passera de 270,9 millions en 1982 à 274 millions en 1990. Ceci correspond à un rythme annuel moyen de + 0,14 % alors qu'il était de + 0,35 entre 1971 et 1981. Pour ce qui est de la croissance du revenu, mesurée par la consommation moyenne par habitant de la Communauté aux prix de 1970, elle est estimée à + 1,9 % par an sur la période 1983-1990 contre 2,9 % entre 1970 et 1980. La consommation d'ensemble des produits laitiers a augmenté d'environ 0,5 % par an entre 1974 et 1982. Selon les produits, on constate une réduction progressive de la consommation de beurre, qui a pu être compensée jusqu'à présent par l'élargissement des débouchés des autres produits. Au vu des évolutions attendues du revenu et de la population, on peut anticiper un taux de croissance des utilisations plus faible qu'au cours des années 1970. Au total les débouchés prévus pour le lait et les produits laitiers (en équivalent lait sur la base de la matière grasse), se montent à près de 87 millions de tonnes pour 1990.

Définition d'un quota global

L'accord réalisé en mars sur la limitation de la production laitière stipule maintenant que pendant les cinq prochaines années, les prix garantis ne s'appliqueront qu'à un volume total de 98,57 millions de t (1). Une réserve de 335 000 t resterait disponible pour régler les cas difficiles. Pour 1984/1985 la quantité garantie est supérieure de 1 million de t, c'est pourquoi la taxe de coresponsabilité sera en même temps relevée de 2 % à 3 %. Les quantités livrées dépassant la quantité garantie seront couvertes par un prélèvement d'au moins 75 % du prix d'orientation. Il n'est pas prévu de taxe exceptionnelle sur les élevages intensifs.

La quantité garantie est inférieure d'environ 6,0 millions de t à la production attendue au cours de la campagne 1984/1985. La différence sera encore plus grande les années suivantes. On en espère un soulagement sensible des dépenses budgétaires au titre du soutien du marché laitier. Ceci n'est d'ailleurs qu'un raisonnement comptable, puisqu'on pense que l'éventualité d'un dépassement de la quantité garantie ne se présentera pas en réalité. Dans la mesure où l'on parvient à réduire le poids du financement, il s'ensuit naturellement une réduction de la recette des producteurs, qui conduit à une perte de revenu. La possibilité de compenser cette perte par un supplément de prix portant sur la quantité garantie, ainsi que la Commission le reconnaît à juste titre, n'existe pas pour l'instant. Si l'on valorise les quantités écartées du marché, du fait de l'introduction des quotas, au prix moyen à la production de l'année 1983/1984, on obtient une prévision de perte de chiffre d'affaires de l'ordre de 1458 M. Ecus pour la production laitière. Ces montants pourraient dépasser au cours des deux prochaines années, respectivement à 2000 et 3000 M. Ecus.

CONSÉQUENCES SUR LA POLITIQUE AGRICOLE

Par rapport à l'appréciation politique de la situation existant antérieurement, deux points méritent une attention particulière.

1. Restait cependant ouverte, lors du Conseil européen, la question du consentement du gouvernement irlandais sur la part maximum incombant à l'Irlande.

1. Le passage à un système de quotas marque un tournant dans la politique laitière commune. On doit en fait parler d'une nouvelle organisation de marché. La structure de base de l'organisation du marché du lait reste certes inchangée. Le système de prix d'orientation, de seuil et d'intervention, les prélèvements à l'importation et restitutions à l'exportation, les concours et subventions sont maintenus à l'identique. Si une surproduction considérable apparaît, ces instruments seront utilisés comme précédemment. Mais de nouvelles règles vont être ajoutées au système. Celles-ci ne sont pas encore précisées et ne sauraient être avancées sans preuves. On devra cependant adopter des mécanismes qui rendent possibles les réductions de production et qui permettent leur contrôle. Jusqu'à présent, l'application administrative de l'organisation du marché du lait s'effectuait au niveau de la collecte et du négoce, puisque l'influence directe de l'Etat s'exerçait seulement sur l'intervention, l'import-export, les subventions ou leur équivalent. Désormais l'Etat sera vraisemblablement directement responsable de l'attribution et de l'utilisation des quotas jusqu'au niveau de chaque entreprise individuelle. Il devra donc adopter des mesures qui lui permettent d'en assurer l'application. La conséquence inévitable du rôle direct de l'Etat est une restriction considérable de la liberté de décision du producteur de lait, et de ses actions économiques. Dans l'un des plus importants secteurs de production agricole, on aura ainsi choisi une voie qui conduit à la planification centralisée.

2. On ne peut apprécier définitivement les mesures concernées tant que l'on ignore s'il s'agit d'une solution provisoire, ou d'un contingentement durable. Jusqu'ici il a seulement été question de la première éventualité, si l'on en croit les responsables de la politique agricole. La limitation du système à cinq ans, et l'obligation d'un examen au bout de trois ans vont dans ce sens. En réalité on saura très prochainement si l'on envisage ou non, après cette période, de démanteler les quotas. Ceci dépendra essentiellement des décisions de prix des prochaines années. La Communauté est comme auparavant dans une position où elle doit se prononcer sur la priorité de la politique laitière : ou bien éliminer la surproduction, ou bien continuer de soutenir le revenu des producteurs. La poursuite simultanée des deux objectifs au moyen de l'introduction de quotas est illusoire. Il est inévitable, dans la situation actuelle, de choisir entre deux options :

— des quotas conçus comme moyen passager en vue de rendre au prix sa fonction de levier de commande du marché du lait ;

— des quotas destinés à servir de base au soutien du revenu des producteurs de lait.

La première option exige que les quotas servent effectivement à limiter immédiatement les volumes offerts. De leur côté, les décisions de prix devront donner le même signal d'une réduction de la production. Ainsi pour la campagne 1984/1985 aucune hausse du prix indicatif du lait n'est prévue. La Commission aurait pu aller plus loin dans l'application du concept de seuil de garantie, et proposer, au vu du dépassement de 6 % de la quantité garantie

en 1983, une baisse de prix de 1 %. Fin mars, le Conseil des Ministres avait plutôt adopté le projet de la Commission.

La contrainte exercée par cette décision sera toutefois réduite par le fait que seule la RFA est concernée par l'absence de hausse de prix, par suite des dispositions de démantèlement des MCM positifs. En revanche dans les autres Etats-membres, la modification des parités vertes entraîne une revalorisation de l'ordre de 3 % des prix administrés, et donc également une hausse du prix indicatif du lait.

A chaque nouvelle modification des parités monétaires au sein du SME, le même phénomène pourra se reproduire. Dans les pays tels que la France où subsistent des MCM négatifs, ceux-ci pourront être utilisés pour des augmentations de prix nationales.

La seconde option correspond à l'idée que les organisations professionnelles se font des quotas. La perte de revenu consécutive à l'introduction des quotas rend compréhensible le point de vue des producteurs qui demandent une hausse des prix. On doit s'attendre, maintenant que l'on connaît le niveau des quotas et des prix, à ce que la pression des producteurs et des organisations professionnelles s'accroisse auprès des responsables de la politique agricole. Beaucoup d'éléments laissent supposer qu'on les écartera. Le fait que la quantité garantie pour l'ensemble de la Communauté ait été fixée à près de 99 millions de t, au lieu de se rapprocher de la quantité consommée intérieurement, soit environ 86 millions de t, et un volume d'exportation réaliste de 6-7 millions de t, est imputable à l'opposition des représentants professionnels à la réduction de la production. De plus beaucoup de ministres de l'Agriculture ont de toutes façons tendance à capituler devant les arguments selon lesquels les prix devraient être reliés aux coûts. Juste avant l'adoption des quotas, le président du Conseil des Ministres de l'Agriculture **M. Rocard** a déclaré à des producteurs agricoles : « le système de limitation de la production laitière devra être souple, soutenu par l'Etat et régi par la profession » (Marchés agricoles, n° 50 du 9-3-1984, p. 1).

Selon cette interprétation de la situation, il est à prévoir que dans les années qui viennent, on adoptera de nouvelles hausses de prix du lait, qui ne seront pas compatibles avec la nécessaire réduction de son prix réel. Ceci signifie cependant qu'un démantèlement du système des quotas à l'issue de la période de cinq ans sera impossible, car il faudrait alors de nouveau consentir des baisses trop importantes de prix. Très vraisemblablement, une autre conséquence sera que les mécanismes de quotas ne pourront plus se limiter au lait, mais seront étendus au principaux secteurs de production agricole.

L'agriculture évolue ainsi vers une économie totalement planifiée.

CONSÉQUENCES ÉCONOMIQUES

La tentative d'évaluer les effets des quotas tant sur les producteurs, les transformateurs que sur les consommateurs ne peut aujourd'hui être qu'incomplète. La décision d'introduire les quotas laisse les Etats-membres libres de les mettre en place soit au niveau de la laiterie soit à celui de l'exploitation. Si l'on choisit la laiterie, des problèmes considérables de répartition se poseront, ainsi que de respect du quota d'ensemble. Pour en tenir compte, le prélèvement sur les quantités excédentaires sera de 100 % du

prix indicatif, au lieu de 75 % pour les quotas individuels. La majorité des Etats-membres devrait donc se décider plutôt pour les quotas au niveau de l'exploitation.

La majorité des producteurs se verront imposer une réduction de leurs livraisons calculées sur la base 1981 + 1 %. Le montant de la perte de chiffre d'affaires sera variable selon les entreprises. De même les possibilités de réduire les dépenses et les coûts de production sont différentes d'une exploitation à l'autre. L'effet sur le revenu ne sera donc pas homogène. Pour tout exploitant cependant, les perspectives d'accroissement de la production seront stoppées. On ne sait pas encore si les quotas seront transférables entre producteurs, ni selon quelles modalités. Les informations disponibles indiquent seulement que l'Etat aura apparemment la faculté de racheter les quotas des agriculteurs qui abandonnent la production laitière, pour les redistribuer à l'autre, en vue d'aplanir des difficultés. Celles-ci toucheront les exploitations qui ont investi depuis 1981, avec l'aide de l'Etat, et disposent d'une capacité de production très au-delà de leur quantité de référence.

La limitation de la production est aussi une lourde charge pour les exploitations situées dans des zones herbagères qui n'ont que peu de possibilités de reconversion. L'affectation des ressources libérées à des productions alternatives pourra être plus simple dans d'autres régions mais entraînera des excédents invendables d'autres produits. De même, il existe des incertitudes concernant les possibilités et l'évolution des ventes directes de lait ou de produits laitiers et leur utilisation sur place pour l'alimentation animale.

Les conséquences des ajustements structurels sont difficiles à apprécier. Peut-être les exploitations abandonnant la production laitière seront-elles plus nombreuses que prévu. Plus tard, même si les quotas sont transférables, les évolutions structurelles seront freinées. Elles risquent de se ralentir d'autant plus que les anticipations de hausses de prix seront satisfaites. Enfin l'incertitude des exploitants agricoles s'accroît au sujet des décisions futures car ces décisions dépendent moins des données de l'exploitation que de mesures publiques. Les risques de changement à court terme s'aggravent ainsi sensiblement.

Les entreprises de collecte et de transformation supporteront des baisses d'activité par suite de la contraction de leur demande de facteurs, ou de leurs approvisionnements en matière première. Elles n'auront que très peu de possibilités de compenser ces pertes. Les entreprises de transformation devront apporter un concours non négligeable à la gestion des mesures de quotas. Il leur sera demandé d'entreprendre des actions dirigées contre les intérêts de leurs adhérents. Le système de quotas obligera à renforcer les liens entre producteurs individuels et laiteries, par analogie avec ce qui existait précédemment en Allemagne avec les circonscriptions d'achat et de vente. Ainsi la concurrence et les changements structurels seront entravés, avec pour résultat que le système de production deviendra de plus en plus inefficace en comparaison avec le reste de l'économie. On aboutira à des coûts de production plus élevés entraînant des hausses de prix préjudiciables aux consommateurs.

En outre, les industries de transformation connaîtront elles-mêmes d'importants problèmes d'adaptation si l'on doit revenir un jour sur le système des quotas. Des difficul-

tés peuvent apparaître également dans les modalités comptables de règlement. Lors du constat et du paiement de la taxe due, vraisemblablement sur des bases mensuelles, il se pourra que, dans certaines circonstances, l'agriculteur éprouve de sérieuses difficultés de trésorerie, qui se traduiront sur l'entreprise de collecte par une charge supplémentaire et peut-être des problèmes d'approvisionnement. A cause du montant élevé de la taxe, les producteurs seront amenés à ajuster leurs livraisons sur leur quantité garantie. Ceci peut conduire à des déficits périodiques de livraison, et donc des charges supplémentaires pour les entreprises de transformation, particulièrement vers la fin de l'année où la production est basse.

Vis-à-vis du consommateur, le système des quotas n'a pas de répercussion immédiate. Dans un premier temps, les prix du lait de consommation et des produits laitiers restent identiques. Si l'on considère une baisse de prix comme alternative aux restrictions quantitatives, on peut estimer que les mécanismes envisagés présentent malgré tout un inconvénient relatif. Mais dès lors que sur plus longue période, les quotas entraînent des hausses de prix supérieures, la charge supplémentaire correspondante sera transférée principalement sur le consommateur. Il réagira en achetant moins. Il est vrai que la demande de lait et de produits laitiers est relativement inélastique aux prix. Mais plus les prix élevés se maintiendront, plus le consommateur se tournera vers des produits de substitution.

EFFETS SUR LE BUDGET COMMUNAUTAIRE

Pour le budget de la Communauté, la situation est la suivante. Lors de la détermination de la quantité garantie, la possibilité de financer les dépassements de production d'une campagne laitière a joué un rôle décisif. On n'a pas regardé les engagements antérieurs. Aussi est-il impossible, même si l'on introduit les quotas, d'assurer le financement du budget 1984. Les excédents existants atteignent aujourd'hui 850 000 t pour le beurre et près de 1 million de t pour la poudre de lait écrémé. Il en résulte des coûts de stockage. Une part importante du stock de beurre est conservée depuis plus de 18 mois et doit d'une façon ou d'une autre être écoulée dans les prochains mois, avec des pertes supplémentaires. On prévoyait 5 milliards d'Ecus en faveur de la politique laitière en 1984. Comme ce chiffre tient compte du produit de la taxe de coresponsabilité, ce sont 6 milliards d'Ecus qui sont disponibles pour cette politique. On est toutefois pratiquement sûr aujourd'hui que 8 à 900 M. Ecus seront nécessaires en supplément. Comme des dépassements budgétaires sont attendus sur d'autres organisations de marché, on doit s'attendre à un trou financier considérable sur l'ensemble du budget communautaire.

La nécessaire diminution de la surcharge budgétaire à plus long terme dépend de plusieurs facteurs d'incertitude. Si le système des quotas est contourné par un accroissement des ventes directes des agriculteurs aux consommateurs, le volume des ventes sur le marché chutera et les volumes soumis à intervention augmenteront proportionnellement. En ce sens, même un faible pourcentage de la production pourrait avoir déjà un effet significatif. Quant aux réductions de chiffre d'affaires liées à des prix qui seraient à l'avenir plus élevés, elles sont difficiles à anticiper. On ne peut pas non plus en prévoir aisément la répercussion sur le marché mondial. Des marchés pourraient être perdus au profit d'autres offreurs, et les coûts à l'ex-

portation pourraient s'accroître avec la hausse du prix d'intervention.

Au total, sans réduction supplémentaire de la quantité globale sous garantie ou en l'absence d'autre mesure efficace de maîtrise des excédents agricoles, l'augmentation des dépenses de la Communauté sera inévitable. Le relèvement du budget communautaire a en réalité été déjà accepté par le Conseil Européen. On aura reporté à plus tard une véritable solution.

SYNTHÈSE DES ARGUMENTS

Il apparaît qu'avec les mesures prises, l'abaissement des volumes de production et la diminution des coûts ne seront qu'imparfaitement atteints. Simultanément une masse de nouvelles difficultés va apparaître, qu'on ne peut encore concevoir en totalité, mais qui sera sensible dans tous les domaines de la production agricole. Il en résultera une politique agricole commune encore plus difficile à réformer, car on doit s'attendre à ce que, avec le soutien des quotas laitiers, les prix à la production atteignent un niveau tel que l'on ne puisse jamais se départir des quotas. Même avec la meilleure volonté politique d'éviter tout cela, la logique des mesures et ce que l'on sait par expérience, indiquent qu'on ne peut y parvenir. Les quotas sont conçus pour augmenter les prix par rapport à ce que donnerait le marché. On trouve des exemples aussi bien dans la politique agricole communautaire que dans celle d'autres pays. On ne peut pas non plus espérer qu'il s'agisse d'une solution transitoire.

C'est pourquoi il est utile de rappeler clairement les graves inconvénients d'un système durable de quotas (Wissenschaftlicher Beirat, 1983).

— Le montant du quota global se situe encore très au-dessus des quantités vendables sur le marché. La nécessaire limitation de l'offre de lait ne pourra pas être par ce moyen d'une amplitude suffisante. Le caractère rapidement opérationnel des quotas pour réduire l'offre, présenté comme un avantage, n'est en fait qu'une illusion.

— L'introduction d'une contrainte en volume sur un domaine aussi central de la production agricole aura pour conséquence l'extension du système de quotas à d'autres branches de production, parce que le seul échappatoire pour les ajustements structurels se situe dans les secteurs de production non encore réglementés, où surgiront des phénomènes de surproduction.

— les quotas sont également une solution trompeuse sous l'angle financier. La limitation des charges budgétaires sera compromise par un accroissement de dépenses du consommateur. Le coût pour la collectivité, à la fois pour les contribuables et les consommateurs, sera supérieur avec les quotas et les prix plus élevés ;

— les quotas au niveau des producteurs de lait aboutissent non seulement à réduire les évolutions structurelles et les gains de productivité, mais les compromettent aussi aux stades ultérieurs de la transformation. A terme, il s'ensuit encore une pénalisation pour le consommateur ;

— les quotas, particulièrement lorsqu'ils sont négociables, entraînent la constitution d'un actif auprès des producteurs actuels. Les gros producteurs en profiteront plus que les petits, mais également les producteurs de lait actuels par rapport aux autres agriculteurs ;

— à l'intérieur d'une économie régie par des mécanismes de marché, des mesures d'orientation et de contrôle étrangères à ce système devront être adoptées, puisque l'on gèrera l'agriculture avec des règles d'économie planifiée. Elles n'iront pas sans tension, ni sans heurt.

CONDITIONS DE DÉMANTÈLEMENT DES QUOTAS

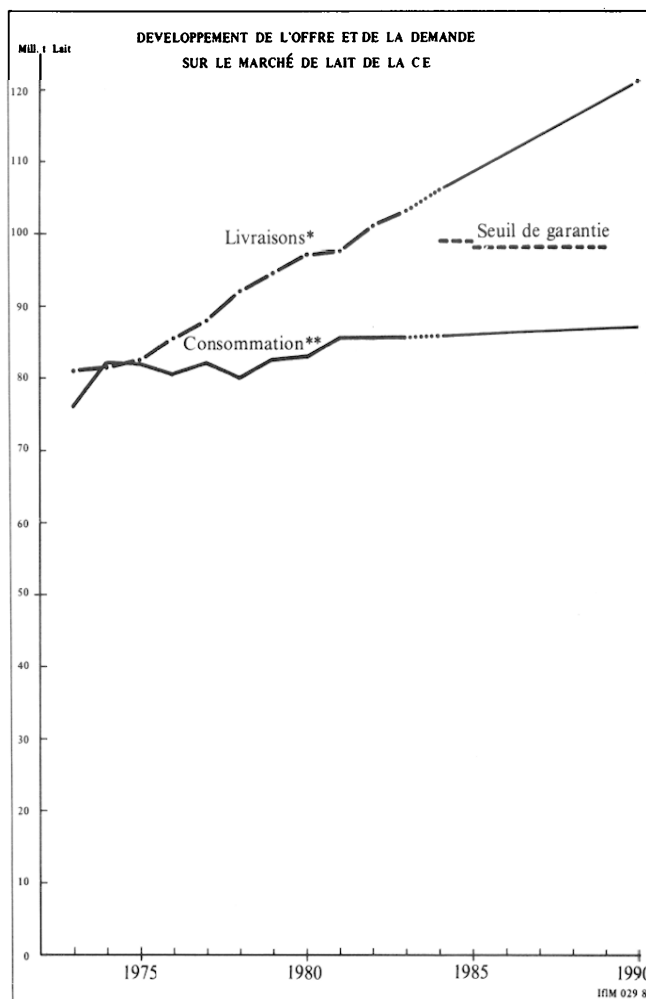
L'alternative devant une vision aussi pessimiste sur l'évolution de la PAC consiste à revenir à une orientation de la production par le marché. On pourra rétorquer que c'est elle qui a entraîné les situations d'excédents constatés aujourd'hui. Il est exact que le niveau élevé des prix garantis a considérablement contribué à la croissance de la production. Mais il s'agit là non pas de prix de marché, mais de prix administrés, fixés au niveau politique. On doit ici faire remarquer que la simple détermination d'un prix de marché a déjà dépassé les hommes politiques. Comment parviendront-ils à assurer la tâche beaucoup plus lourde de gérer et contrôler les quotas ? En réalité, la fixation du prix du lait est fortement déterminée par l'objectif de soutien du revenu. Le prix du lait a joué un rôle particulier parce qu'on a voulu, à travers lui, soutenir l'exploitation agricole familiale. Il en est résulté un décalage vers le haut de ce prix par rapport à celui d'autres produits agricoles, que l'on constate en observant les évolutions des prix réels respectifs. On peut également, à l'encontre du lien entre hausse du prix et croissance production, objecter que l'offre réagit peu aux changements de prix. Il est particulièrement remarquable que même dans les années de fort soutien des prix, les structures de production ont continué d'évoluer. Ceci signifie que même avec un développement relativement favorable des prix, beaucoup de petits producteurs abandonnent le lait. Mais par suite des conditions globalement satisfaisantes de la production laitière, les capacités ainsi libérées se sont reconstituées ailleurs. Au début du marché commun, d'après l'enquête sur les structures de 1966/1967 dans la Communauté à 6, on comptait 2,85 millions d'éleveurs de vaches laitières (à l'exclusion des détenteurs de vaches nourrices). En 1981 ce chiffre s'est réduit de près de la moitié (1,5 million). Avec la diminution des étables de petite dimension, la moyenne par étable est passée de 7 à 13 vaches en 1981.

Il est permis d'en déduire que dans des circonstances moins favorables (limitation à terme de la production sur les exploitations individuelles, baisse des prix réels plus importante) l'abandon de la production laitière de la part d'exploitations petites ou mal gérées se serait poursuivie, tandis que l'agrandissement d'autres étables se serait ralenti. La production laitière aurait alors été orientée par l'environnement local des producteurs. Les conséquences de signaux de prix erronés depuis des années, ne peuvent être effacées d'une année sur l'autre. Le retournement de la politique de prix devrait donc être effectué avec prudence, mais se poursuivre à long terme. A l'avenir, il pourra être nécessaire, afin d'aplanir les inévitables difficultés sociales, de prévoir certaines mesures politiques d'aide au revenu (Wissenschaftlicher Beirat, 1983). Il ne s'agit pas de réduire immédiatement les prix à la production de 12 % ou plus. Les ajustements de prix nécessaires seraient à opérer en sorte que la baisse du prix réel du lait soit significativement plus forte que le rythme d'amélioration de la productivité de la production laitière, mais également que la réduction des prix réels des autres pro-

duits agricoles. On peut pour cela se référer aux hausses des années passées.

Au cours des années 1970, le prix réel du lait dans la Communauté à 9, à l'exception de l'Irlande et du Danemark, a sensiblement diminué. En moyenne communautaire, pour l'ensemble des livraisons de lait, la diminution du prix réel a été d'à peine 1 % par an (indice pour la Communauté à 9 : 1970-1972 = 100, 1981 = 92,1). Simultanément la collecte s'est accrue annuellement d'un peu plus de 2,5 % entre 1970 et 1980. Si l'on veut éviter que cela se reproduise, tout en conservant les mêmes principes d'organisation du marché, il faut alors réduire davantage les prix réels du lait au cours des années qui viennent.

L'élasticité de l'offre de lait communautaire au prix réel du lait est estimée dans diverses publications entre 0,55 à court terme et 1,30 à long terme. Le court terme signifie environ 2 ans, le long terme plus de 5 ans (Boussard, 1983 ; Commission des Communautés, 1981). Si par simplification on retient une élasticité de 1,0 en omettant la distinction court terme/long terme, on aurait dû réduire le prix réel d'au moins 3,5 % par an au cours des années 1970, afin que la production n'augmente pas. Le fait que cet ordre de grandeur ne soit pas irréaliste est corroboré par la comparaison avec les taux d'évolution à long terme des prix des produits de l'élevage dépendant des céréales (voir tableau).



* Livraisons à l'industrie laitière, exception faite de la Grèce, où la production totale de lait a été incluse.

** La consommation est calculée sur la base d'un bilan global de lait (Equivalence de lait sur la base du beurre).

La baisse de prix réel dans un secteur de production doit également s'apprécier par rapport à l'évolution générale des prix. On peut retenir comme indicateur le prix du PIB. Celui-ci au cours des années 1970 et jusqu'en 1981 a connu une très forte hausse. Une diminution en termes réels de 3,5 % par an du prix du lait signifie malgré tout que les prix nominaux auraient pu s'accroître encore sensiblement.

L'évolution future du niveau général des prix peut difficilement être envisagée aujourd'hui. En 1984, les tentatives de maîtrise de l'inflation dans les États-membres pourront présenter de meilleurs signes de succès. Dans la mesure où l'inflation pourra être contenue à l'avenir à un rythme supportable, la marge disponible pour une hausse nominale du prix de lait, compte tenu de la diminution souhaitable en termes réels, sera cependant extrêmement réduite.

ÉVOLUTION DES PRIX AGRICOLES A LA PRODUCTION EN TERMES RÉELS

Moyenne 1978-1981 comparée à la moyenne 1973-1976, en taux annuel moyen

	D	F	I	NL	B	L	UK	IRL	DK	GR
Production totale	- 2,18	- 2,47	- 2,00	- 3,70	- 3,78	—	- 4,21	- 0,52	- 2,03	- 0,10
Céréales, betteraves à sucre, oléagineux	- 1,70	- 2,43	- 2,88	- 3,98	- 2,49	—	- 4,32	- 2,88	- 0,56	- 1,44
Bovins, y.c. veaux, ovins	- 2,07	- 2,72	- 2,10	- 3,31	- 2,71	—	- 0,74	0,74	- 1,85	- 1,90
Porcins, volailles, œufs	- 4,46	- 4,21	- 4,10	- 6,06	- 4,69	—	- 5,66	- 2,95	- 4,32	- 2,05
Lait	- 0,54	- 1,36	- 0,17	- 1,81	- 1,28	—	- 3,23	0,36	0,14	0,01

Source : Manegold D. — Einkommen in der Landwirtschaft. Entstehung, Verteilung, Verwendung und Beeinflussung. Referat für die 24. Jahrestagung der GeWiSoLa in Hannover vom 5 - 7.10.1983. Braunschweig 1983.

BIBLIOGRAPHIE

BOUSSARD J.M. (1983). — L'élasticité de l'offre de lait par rapport aux prix dans la CEE. *Economie Rurale*, n° 157, sept.-oct. 1983, pp. 57-66.

KERSTEN L. (1974). — Milchbilanz der EWG. Versuch einer Vorausberechnung. *Agrarwirtschaft* 23, 1974, pp. 132-142.

KIECHLE I. (1983). — Grundzüge der Agrarpolitik der Bundesregierung. *Bulletin der Bundesregierung*, n° 132, 1983, pp. 1198-1204. Kommission der EG : Die Kommission der Europäischen Gemeinschaften schlägt die landwirtschaftlichen Preise für 1984/85 vor. *Grünes Europa, Kurzinformationen*, n° 24. Bruxelles 1984.

Kommission der EG : Anpassung der gemeinsamen Agrarpolitik. *Bulletin der Europäischen Gemeinschaften, Beilage 4/83*. Bruxelles 1983. Commission des Communautés Européennes. — Production de lait et variations de prix dans la CE. *Etudes Agricoles*, n° 214. Bruxelles, juillet 1981.

Marchés Agricoles 33 (1984), n° 50, 9.3.1984.

MANEGOLD D. (1983). — Aspekte gemeinsamer Agrarpolitik 1983. *Agrarwirtschaft* 32 (1983), pp. 375-389. Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesminister für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, Milchmarktpolitik : Kontingentierung oder marktorientierte Preispolitik. *Schriftenreihe des BML, Reihe A : Angewandte Wissenschaft*, H. 286. Münster-Hiltrup 1983.