

Journal officiel

des Communautés européennes

ISSN 0378-7052

C 132

43^e année

12 mai 2000

Édition de langue française

Communications et informations

Numéro d'information

Sommaire

Page

I *Communications*

Cour des comptes

2000/C 132/01

Rapport spécial n° 8/2000 relatif aux mesures communautaires d'écoulement des matières grasses butyriques, accompagné des réponses de la Commission.....

1

FR

1

I

(Communications)

COUR DES COMPTES

RAPPORT SPÉCIAL N° 8/2000

relatif aux mesures communautaires d'écoulement des matières grasses butyriques, accompagné des réponses de la Commission*(présenté en vertu de l'article 248, paragraphe 4, deuxième alinéa, du traité CE)*

(2000/C 132/01)

TABLE DES MATIÈRES

	Points	Page
PRINCIPALES CONSTATATIONS		3
INTRODUCTION	1-5	4
Les mesures d'écoulement du beurre	1-4	4
L'audit de la Cour	5	7
L'OCM DANS LE SECTEUR DU LAIT ET LES EXCÉDENTS DE BEURRE	6-22	7
L'OCM dans le secteur du lait	6-9	7
Les excédents de beurre dans l'UE	10-12	7
Le marché extérieur du beurre	13-16	9
L'importance relative des différentes mesures d'écoulement	17-22	9
OBSERVATIONS CONCERNANT LES RÉGIMES D'ÉCOULEMENT	23-50	13
Fixation du niveau de l'aide	23-27	13
Exigences de qualité	28-30	13
Paiement de l'aide au beurre importé	31-34	13
Aspects sanitaires particuliers	35-38	14
Taxe sur la valeur ajoutée (TVA) sur les subventions de l'UE	39-41	14
Déficiences particulières affectant le règlement (CE) n° 2571/97 de la Commission («beurre pour produits de pâtisserie»)	42-47	15
Complexité de la réglementation	42-45	15
Déficiences du suivi	46-47	15
Insuffisances particulières affectant le règlement (CEE) n° 2191/81 de la Commission («beurre pour les organisations sans but lucratif»)	48-50	15
INSUFFISANCES ADMINISTRATIVES CONSTATÉES DANS LES ÉTATS MEMBRES	51-53	16
Déficiences du contrôle	51	16
Application insuffisante de la réglementation	52-53	16

	Points	Page
EFFICIENCE ET RAPPORT COÛT-EFFICACITÉ DES MESURES D'ÉCOULEMENT	54-78	16
Détermination de l'efficacité et du rapport coût-efficacité.	54-56	16
Facteurs déterminant la demande sur le marché intérieur	57-75	17
Caractéristiques du marché	57-60	17
Situation concurrentielle du beurre par rapport aux autres matières grasses	61-63	17
Incidence de l'aide sur le prix du produit final	64-67	18
Rapport entre demande, taux d'aide et prix du marché	68-71	19
Facteurs structurels	72-73	20
Comparaison entre les mesures d'écoulement et les autres formes d'intervention sur le marché	74-75	20
Excédents structurels	76-78	22
CONCLUSION	79-84	22
Réponses de la Commission.		26

PRINCIPALES CONSTATATIONS

La production de beurre de l'UE (1 840 000 t en 1998) représente quelque 45 % de la production mondiale. Importations et stocks compris, environ 2 000 000 t de beurre sont disponibles sur le marché chaque année, mais 1 290 000 t seulement sont vendues aux prix du marché. Le reste est subventionné, soit par le biais de mesures d'écoulement, de restitutions à l'exportation ou du stockage public et privé (voir points 1-3).

La consommation de beurre par habitant a chuté de 15 % pendant la seconde moitié des années 80. Alors que la consommation est restée relativement stable dans les années 1990, une nouvelle baisse de la consommation est attendue. L'augmentation des quotas laitiers permettra un accroissement de la production dans les années à venir, ce qui risque d'aggraver le problème des excédents (voir points 10-12).

Les mesures d'écoulement du beurre visent à augmenter la consommation par l'octroi d'une aide à l'utilisation de beurre. Trois mesures existent («beurre pour la fabrication de produits de pâtisserie», «beurre destiné à la consommation directe» et «beurre pour les organisations sans but lucratif»). Les dépenses annuelles s'élèvent à 600 Mio ECU, couvrant quelque 500 000 t de beurre chaque année (voir points 17-22).

Le système d'appel à la concurrence appliqué ne permet pas d'atteindre un niveau d'aide minimal. Celui-ci (s'élevant à 30 % environ du prix de marché du beurre) pourrait être encore réduit, si les forces du marché pouvaient entièrement jouer leur rôle (voir points 23-27 et 68-71).

Le beurre importé et de mauvaise qualité est éligible à l'aide communautaire, ce qui réduit l'incidence des mesures (voir points 28-34).

La réglementation de la Commission en la matière prévoit l'addition de traceurs dans les produits pour permettre la réalisation de contrôle. Selon l'avis d'un expert, certaines substances utilisées engendrent un risque pour la santé. La Commission devrait prendre des mesures en vue de garantir l'analyse et l'agrément préalables de traceurs ainsi que la déclaration de leur présence sur l'emballage des produits (voir points 35-38).

La TVA est imposée sur les subventions communautaires dans certains États membres. Cela enfreint le principe de l'égalité de traitement et, de plus, compromet l'objectif général des subventions. La Commission devrait tenir compte des conséquences des subventions de l'UE qui n'atteignent pas intégralement les bénéficiaires visés (voir points 39-41).

Des améliorations sont nécessaires au niveau des États membres concernant l'agrément et l'inspection des établissements habilités à incorporer des matières grasses subventionnées, le contrôle de l'addition de traceurs et les contrôles de l'origine communautaire du beurre destiné à la consommation directe (voir point 51).

La mise en place de mesures d'écoulement se justifie par la création d'une demande supplémentaire, mais la Commission ne dispose d'aucune information, analyse ou étude détaillées sur leur impact. Pour certains produits traditionnels ou de premier choix, l'utilisation de beurre est nécessaire pour obtenir les caractéristiques des produits finals escomptées. Pour d'autres produits, des matières grasses concurrentes, telles que les huiles végétales et la margarine, qui sont beaucoup moins coûteuses (d'au moins 50 %) peuvent être utilisées. Pour les croissants et les glaces alimentaires, qui comptent parmi les produits les plus importants dans lesquels du beurre subventionné est incorporé, l'aide communautaire a une incidence limitée sur les prix de détail et donc sur la demande globale des consommateurs finals (voir points 54-71).

Bien que les mesures d'écoulement soient moins coûteuses que l'intervention et les restitutions à l'exportation, la comparaison n'est valable que si une demande supplémentaire est générée. Néanmoins, selon toute vraisemblance, une proportion importante du beurre écoulé grâce à l'aide communautaire aurait en tout état de cause été consommée (voir point 75).

Instaurées en 1969 pour une période temporaire, les mesures d'écoulement du beurre sont devenues des régimes permanents pour faire face aux excédents structurels. Tout en s'attachant à réduire le coût des mesures d'écoulement, la Commission devrait également envisager des mesures structurelles afin d'encourager la demande de beurre non subventionné ou d'en limiter l'offre (voir points 76-78).

La Commission devrait procéder à une évaluation complète des mesures d'écoulement. Parallèlement, les procédures d'appel à la concurrence actuelles devraient être révisées et l'aide devrait être progressivement réduite et axée uniquement sur les matières grasses butyriques de qualité non importées utilisées pour les produits pour lesquels une demande supplémentaire pourrait être en fait générée (voir point 84).

INTRODUCTION

Les mesures d'écoulement du beurre

1. Un tiers de la production laitière de l'Union européenne (UE) est soit consommée frais sous forme de lait de consommation, soit transformée en produits frais, tels que le yaourt. Les deux tiers restants sont transformés en trois grandes catégories de produits: en beurre, en fromage et en lait écrémé. La production communautaire de beurre, de l'ordre de 1 843 000 t en 1998 ⁽¹⁾, représente quelque 45 % de la production mondiale ⁽²⁾. Importations et stocks compris, 1 984 000 t de beurre ⁽³⁾ sont disponibles sur le marché, dont 1 290 000 t ⁽⁴⁾ seulement sont vendues aux prix du marché.

2. Le reste (soit 694 000 t en 1998) bénéficie de subventions, soit pour la consommation, par le biais de diverses mesures d'écoulement, soit pour l'exportation, avec l'octroi de restitutions, ou bien encore pour le stockage public ou privé ⁽⁵⁾. Pour le bilan global du marché, voir *tableau 1*.

3. Le beurre est normalement fabriqué à partir de la crème, premier produit obtenu par la séparation de la matière grasse contenue dans le lait et du lait. Il contient au minimum 82 % de matières grasses (80 % s'il est salé). Le beurre concentré, connu aussi sous le nom de *butteroil* (avec une teneur en matières grasses de 99,8 %) et pouvant être stocké durablement sans réfrigération, est utilisé dans l'industrie alimentaire et pour la cuisine domestique, notamment dans certaines régions d'Allemagne.

4. Instaurées en 1969, les mesures d'écoulement de l'UE visent à maîtriser les excédents en octroyant des aides à l'utilisation du beurre, notamment lorsqu'il est en concurrence avec d'autres matières grasses, telles que les huiles végétales ⁽⁶⁾. Trois mesures d'écoulement communautaires existent: la première axée principalement sur l'utilisation de crème, de beurre et de beurre concentré dans les produits de pâtisserie et les glaces alimentaires («beurre pour produits de pâtisserie»), la deuxième relative au beurre concentré pour la consommation directe, y compris celle des ménages («beurre destiné à la consommation directe») et la dernière concernant l'utilisation de beurre par les institutions et les organisations sans but lucratif, telles que les hôpitaux ou les cantines de collectivités («beurre pour les organisations sans but lucratif»). Quelque 600 Mio ECU ⁽⁷⁾ par an sont dépensés pour ces mesures, soit 20 % des dépenses totales de l'UE (2 956 Mio ECU) consacrées à l'organisation commune de marché (OCM) dans le secteur du lait en 1998 (voir *tableau 2*).

Tableau 1
Bilan global du marché

(1 000 t)

	EUR 10 1984	EUR 12 1994	EUR 15 1995	EUR 15 1996	EUR 15 1997	EUR 15 1998
<i>Stocks de départ:</i>						
1. Stocks privés (avec l'aide de l'UE)	161	47	59	50	54	40
2. Stocks publics	692	161	59	20	40	11
3. Total stocks de départ	853	208	118	70	94	51
4. Production	2 115	1 675	1 892	1 893	1 863	1 843
5. Importations	89	65	73	95	90	90
6. Quantité disponible	3 057	1 948	2 083	2 058	2 047	1 984
<i>Consommation:</i>						
7. Aux prix du marché	1 342	1 161	1 298	1 291	1 291	1 290
8. Consommation subventionnée	358	506	486	470	478	464
9. Consommation totale	1 700	1 667	1 784	1 761	1 769	1 754
Consommation par habitant (kg) dans l'UE	5,30	4,70	4,74	4,70	4,70	4,68
<i>Exportations:</i>						
10. De type commercial	235	152	219	202	226	170
11. Au titre de l'aide alimentaire	59	0	1	1	1	0
12. À prix spécial	114	11	9	0	0	0
13. Total des exportations	408	163	229	203	227	170
<i>Stocks de clôture:</i>						
14. Stocks privés (avec l'aide de l'UE)	108	59	50	54	40	57
15. Stocks publics	841	59	20	40	11	3
16. Total stocks de clôture (6 – 9 – 13)	949	118	70	94	51	60

Commentaires:

Les quantités indiquées pour la «consommation subventionnée» à la ligne 8 sont différentes de celles pour l'«équivalent-beurre total écoulé» de la note 1 du tableau 5, car ce dernier inclut les matières grasses du lait écoulées sous forme de crème dans le cadre du règlement (CE) n° 2571/97. Les deux séries de chiffres sont récapitulées comme suit:

	1994	1995	1996	1997	1998
Consommation subventionnée	506	486	470	478	464
plus matières grasses du lait écoulées sous forme de crème	17	23	24	29	32
Équivalent-beurre total écoulé, comme indiqué dans le tableau 5	523	509	494	507	496

La consommation par habitant en 1984 se rapporte à l'EUR 12.

Sources: Pour 1984: La situation de l'agriculture — Rapport 1987.
1994-1998: DG VI de la Commission, bulletin intitulé «Bilan-Stocks du beurre».

Tableau 2
Dépenses relatives au lait 1994-1999

Note	Référence budget	Catégorie de dépenses	1994	1995	1996	1997	1998	1999
								(Est.)
		Beurre et butteroil						
	B1-2 0 0 0	Restitutions à l'exportation	251	477	237	525	337	250
	B1-3 0 1 3	Restitutions à l'exportation — hors annexe II	47	65	64	85	82	76
			299	542	300	610	420	326
		Interventions sous forme de stockage:						
	B1-2 0 3 1...2 0 3 4	Stockage public	18	-74	26	-9	-45	-4
	B1-2 0 3 0	Stockage privé	49	34	28	30	22	32
			68	-40	54	21	-23	28
1	B1-2 0 4	Mesures d'écoulement (analysées au tableau 5):	656	618	625	598	584	491
	B1-2 0	<i>Sous-total du chapitre B1-2 0</i>	975	1 055	916	1 145	899	769
	B1-3 0	<i>Sous-total du chapitre B1-3 0</i>	47	65	64	85	82	76
		<i>Dépenses consacrées au beurre et au butteroil:</i>	1 023	1 119	980	1 230	981	845
		Lait écrémé et lait écrémé en poudre (LEP)						
	B1-2 0 0 1	Restitutions à l'exportation	73	199	138	171	133	122
	B1-3 0 1 2	Restitutions à l'exportation — hors annexe II	137	144	132	160	172	155
			210	343	270	331	305	277
		Interventions sous forme de stockage:						
	B1-2 0 1 1...2 0 1 4	Stockage public	69	-89	155	30	90	45
	B1-2 0 1 0	Stockage privé	0	0	0	0	0	0
			69	-89	155	30	90	45
		Mesures d'écoulement:						
	B1-2 0 2 0...2 0 2 3	Aide pour l'alimentation animale	500	448	439	386	367	364
	B1-2 0 2 4	Aide pour la caséine	279	343	311	288	287	289
			779	791	750	675	654	653
	B1-2 0	<i>Sous-total du chapitre B1-2 0</i>	922	901	1 042	875	877	820
	B1-3 0	<i>Sous-total du chapitre B1-3 0</i>	137	144	132	160	172	155
		<i>Dépenses consacrées au lait écrémé et au LEP</i>	1 059	1 045	1 174	1 035	1 049	975
		Fromages						
	B1-2 0 0 2	Restitutions à l'exportation	592	584	469	272	181	181
	N/A	Interventions sous forme de stockage:						
	B1-2 0 5 0	Stockage public	0	0	0	0	0	0
		Stockage privé	89	89	84	99	74	93
			89	89	84	99	74	93
		<i>Chapitre B1-2 0, dépenses consacrées aux fromages:</i>	681	673	553	371	255	274
		Autres produits laitiers						
	B1-2 0 0 3	Restitutions à l'exportation	1 010	1 008	761	785	775	706
		<i>Chapitre B1-2 0, dépenses consacrées aux autres produits laitiers:</i>	1 010	1 008	761	785	775	706
		Autres mesures relatives au lait						
2	B1-2 0 6 1	Lait aux écoliers	155	112	124	108	—	—
2	B1-3 1 2	Lait aux écoliers	—	—	—	—	105	96
3	B1-2 0 6 2, 3, 4	Développement de la commercialisation et de la qualité	34	16	5	0	—	—
	B1-2 0 6 5, 6, 8	Prime à l'abandon définitif ou à la réduction de la production laitière	412	316	348	353	6	6
	B1-2 0 7	Prélèvement supplémentaire	-2	-80	-194	-547	-214	0
3	B1-2 0 6 7	Indemnités pour la non-attribution de quotas laitiers	15	-1	0	0	2	0
	B1-2 0 6 9/B1-2 0 9	Autres	33	29	16	3	-2	6
		<i>Sous-total du chapitre B1-2 0</i>	647	392	299	-83	-209	12
		<i>Sous-total du chapitre B1-3 1</i>	0	0	0	0	105	96
		<i>Dépenses consacrées aux autres mesures relatives au lait</i>	647	392	299	-83	-104	108
4		<i>Sous-total du chapitre B1-2 0</i>	4 236	4 028	3 572	3 093	2 597	2 581
		<i>Sous-total du chapitre B1-3 0</i>	184	208	196	245	254	231
		<i>Sous-total du chapitre B1-3 1</i>	0	0	0	0	105	96
		Dépenses totales relatives au lait	4 420	4 236	3 767	3 337	2 956	2 908

!Différences au total dues aux arrondis

- En 1998, l'écoulement du beurre destiné aux bénéficiaires d'une assistance sociale (4 Mio ECU) a été transféré de la ligne B1-2 0 4 à la ligne B1-3 1 3. Le tableau exclut les dépenses relatives au beurre pour les bénéficiaires d'une assistance sociale (B1-2 0 4 0) pour toutes les années.
- En 1998, le lait aux écoliers (105 Mio ECU) a été transféré de la ligne B1-2 0 6 1 à la ligne B1-3 1 2. Par souci de cohérence, le tableau comprend les dépenses concernant le lait aux écoliers pour toutes les années.
- En 1997, ces lignes ont été incluses sous B1-2 0 6 9.
- Rapprochement avec le chapitre budgétaire B1-2 0:

		1994	1995	1996	1997	1998	1999
B1-2 0	Lait et produits laitiers	4 249	4 039	3 582	3 101	2 597	2 581
B1-2 0 4 0	moins aides à des bénéficiaires d'une assistance sociale et à la consommation de beurre	13	11	11	9	0	0
		4 236	4 028	3 571	3 093	2 597	2 581

Note: Le tableau exclut les dépenses concernant le beurre distribué aux personnes défavorisées de la Communauté (B1-3 1 0 0/B1-3 5 0), les dépenses concernant les bénéficiaires d'une assistance sociale et la consommation de beurre (B1-2 0 4 0/B1-3 1 3), et les dépenses concernant les restitutions à l'exportation pour le beurre utilisé pour l'aide alimentaire (B1-3 3 5).

Sources: Évolution des dépenses du FEOGA, DG VI, pour 1994-1998, et budget de l'UE pour 1999.

L'audit de la Cour

5. L'audit de la Cour a été effectué, en 1998 et pendant le premier semestre 1999, auprès de la Commission et dans six États membres (en Allemagne, Belgique, Espagne, France, aux Pays-Bas et au Royaume-Uni). Il a été centré sur la gestion des mesures et a comporté une évaluation du rapport coût-efficacité ainsi que des aspects connexes de l'efficacité de ces mesures. Les observations de la Cour reposent sur l'examen des systèmes concernés et le test des contrôles clés, ainsi que sur l'examen d'un certain nombre d'opérations sélectionnées. Une attention particulière a été portée à la mesure relative au beurre pour produits de pâtisserie, laquelle a représenté 87 % des dépenses consacrées aux mesures d'écoulement en 1998. Les mesures d'écoulement relatives aux matières grasses butyriques ont déjà été examinées par la Cour dans le passé, en 1989 (8). La Cour avait alors signalé la complexité de ces mesures ainsi que la nécessité d'accroître la fréquence des contrôles sur place et d'améliorer leur suivi au niveau central.

L'OCM DANS LE SECTEUR DU LAIT ET LES EXCÉDENTS DE BEURRE

L'OCM dans le secteur du lait

6. L'OCM dans le secteur du lait a été instituée par le règlement (CEE) n° 804/68 du Conseil (9). Les mesures d'intervention visant à faire face à la production excédentaire portent sur le beurre et la crème (pour la teneur en matières grasses du lait) ainsi que sur le lait écrémé en poudre et la caséine (pour la teneur en protéines du lait) (10). Des aides au stockage privé sont également versées pour certains types de fromage, sous certaines conditions et dans certaines régions.

7. Par le passé, le système de soutien au prix du lait a entraîné une surproduction importante et une augmentation des dépenses. Le régime des quotas laitiers a été instauré à partir de 1984 en vue de maîtriser la production laitière et, indirectement, de limiter la production de beurre et de lait écrémé en poudre, deux produits pour la fabrication desquels sont finalement utilisés tous les excédents de produits laitiers. Néanmoins, le régime des quotas ayant été établi selon les productions observées par le passé, le problème des excédents n'a jamais été résolu.

8. Dans son avis n° 10/98 sur les propositions de réforme de la PAC prévue dans l'Agenda 2000 (11), notamment, la Cour a souligné le fait que le niveau actuel des prix garantis et des quotas laitiers entraîne inévitablement un excédent de lait et de produits laitiers, et donc le recours à l'intervention (12). Par ailleurs, la Cour a récemment observé que 35 % seulement du lait écrémé en poudre (LEP) sont vendus sans subventions communautaires et que l'aide est également versée pour 395 000 t supplémentaires d'équivalent-LEP transformé en caséine, ce qui engendre des dépenses communautaires d'un montant de 1 050 Mio ECU environ (13).

9. Instauré au départ pour une période de cinq ans à partir de 1984, le régime des quotas laitiers a été prorogé jusqu'à l'an 2000 (14). Une prolongation supplémentaire jusqu'en 2008, accompagnée d'une augmentation des quotas pour atteindre 2,4 % et d'une baisse de 15 % du prix d'intervention, a été décidée dans le cadre de la réforme de la PAC prévue dans l'Agenda 2000. En supposant que la gamme de produits actuelle demeure inchangée, les quotas supplémentaires entraîneront une progression de la production butyrique annuelle de 44 000 t (15).

Les excédents de beurre dans l'UE

10. Selon les services de la Commission, la demande de produits laitiers progresse légèrement chaque année, principalement en raison de l'accroissement de la population, mais l'UE continue de produire davantage de lait et de produits laitiers qu'elle n'en consomme. En termes d'équivalent-lait, le total des livraisons de lait excède la consommation de 11 % ou de 20 % si l'on ne tient pas compte de la consommation subventionnée (16).

11. La situation du marché du beurre a été relativement stable ces dernières années, principalement en raison de l'instauration de quotas laitiers ainsi que de règles et de prix moins intéressants concernant le stockage public. Les stocks d'intervention publics ont chuté de 1 300 000 t fin 1986 à 3 000 t fin 1998. La situation actuelle du marché se caractérise par:

- a) une stabilisation de la production butyrique depuis 1995, à un niveau de 1,8 à 1,9 Mio t par an (17);
- b) un niveau relativement stable du stockage privé et subventionné de beurre, quelque 180 000 t ayant fait l'objet de contrats en 1998 (18);
- c) une consommation stable, se situant entre 1,7 et 1,8 Mio t par an depuis 1995 (19);
- d) un excédent persistant des exportations sur les importations.

12. En dépit de la relative stabilisation du marché, le pourcentage de la consommation subventionnée par les mesures d'écoulement n'a pas été réduit et reste équivalent à 500 000 t environ, soit 25 % du total disponible sur le marché de l'UE. La consommation de beurre par habitant (4,7 kg), bien que relativement stable dans les années 90, n'a jamais retrouvé son niveau depuis la baisse de 15 % (20) survenue pendant la deuxième moitié des années 80 qui a affecté principalement les pays où la consommation de beurre par habitant était élevée, tels que la Belgique, le Danemark, l'Irlande et la Finlande (voir tableau 3). La consommation par habitant et par an devrait encore baisser de 1 % pour s'établir à 4,5 kg en 2001 et à 4,3 kg en 2003 (21). Cette diminution ne pouvant être compensée par l'accroissement attendu de la population de l'UE, la consommation totale de beurre dans l'UE devrait diminuer de 0,8 % par an.

Tableau 3

Consommation de beurre par habitant dans l'UE

(kg)

	1984	1991	1994	1995	1996	1997	1998
Belgique	8,58	7,91	6,63	6,12	6,11	6,10	6,08
Danemark	11,85	8,14	5,95	5,00	4,74	4,44	4,06
Allemagne	7,24	6,90	6,88	7,15	7,26	7,21	7,20
Grèce	0,71	0,98	1,06	0,96	0,96	0,86	0,86
Espagne	0,46	0,43	0,43	0,55	0,64	0,56	0,53
France	9,55	8,26	8,64	8,65	8,05	8,19	8,07
Irlande	11,18	3,86	3,77	3,73	3,71	3,70	3,68
Italie	2,28	2,43	2,21	2,24	2,27	2,30	2,34
Luxembourg	13,67	5,98	5,49	5,41	5,33	5,26	5,23
Pays-Bas	3,89	3,33	3,32	3,50	3,42	3,34	3,33
Portugal	0,83	1,54	1,54	1,51	1,51	1,51	1,51
Royaume-Uni	5,14	3,87	4,20	4,09	4,31	4,32	4,39
Moyenne EUR 12	5,30	4,68	4,70	4,74	4,71	4,71	4,70
Autriche	4,84	4,42	4,18	4,48	4,59	4,57	4,56
Finlande	10,37	6,06	5,24	5,14	4,69	4,53	4,27
Suède	7,18	5,03	5,90	4,95	4,35	4,52	4,51
Moyenne EUR 15	5,40	4,70	4,72	4,74	4,70	4,70	4,68

Source: Commission, DG VI.

Tableau 4

Exportations/importations de beurre et de butteroil

Notes		1995	1996	1997	1998
	<i>Engagements GATT</i>				Mio ECU
1	Engagement GATT — dépenses	1 392	1 303	1 214	1 126
2	Dépenses effectives	542	300	610	420
1	Engagement GATT — quantités	487 800	470 100	452 400	434 700
	<i>Exportations effectives</i>	215 428	184 021	216 316	(tonnes) 162 489
	Principaux pays d'exportation:				
	Russie	75 899	30 900	81 555	29 145
	Arabie saoudite	17 388	17 530	15 505	16 333
	Républiques baltes	3 572	5 302	14 482	3 992
	Liban	5 631	5 462	5 063	5 155
	Syrie	5 059	5 638	5 330	3 397
	Singapour	5 127	5 799	5 875	6 457
	Égypte	9 938	24 107	4 740	15 336
	Mexique	6 126	6 332	7 116	4 528
	Maroc	4 636	7 295	4 238	7 849
	Émirats arabes unis	4 767	4 282	3 143	3 094
	Autres pays	77 285	71 374	69 269	67 203
	<i>Importations effectives</i>	66 941	83 143	76 694	(tonnes) 71 213
	Principaux pays d'importations:				
3	Nouvelle-Zélande	59 402	70 258	62 819	60 211
3	PECO				
	Estonie	371	783	2 244	944
	Lettonie	100	983	1 558	1 230
	Lituanie	688	1 287	1 527	1 560
	République tchèque	1 109	1 600	1 496	1 974
	Hongrie	337	58	19	274
	Pologne	1 277	1 514	1 547	809
	Slovaquie	190	498	669	639
	Autres pays	3 467	6 162	4 815	3 572

Notes

1. Engagements en matière d'exportations pris dans le cadre de l'Uruguay Round (GATT), pour l'année se terminant le 30 juin.

2. Évolution des dépenses du FEOGA, DG VI.

3. Les importations des PECO et de la Nouvelle-Zélande sont éligibles aux taux de droits préférentiels.

NB: Ce tableau montre les chiffres réels des importations/exportations de l'année civile. Ils diffèrent de l'estimation faite par la Commission pour le bilan global du marché indiquée au tableau 1.

Source: Importations et exportations effectives: statistiques du commerce ordinaire — régime 1, Commission, DG VI.

Évolution des dépenses du FEOGA, engagements GATT.

Le marché extérieur du beurre

13. Les exportations annuelles de beurre de l'UE sont supérieures aux importations, l'écart atteignant en moyenne 120 000 t par an (voir *tableau 4*). Le marché extérieur contribue par conséquent à la stabilisation du marché communautaire du beurre, bien que les prix sur le marché mondial soient inférieurs aux prix européens: fin 1998, les prix du beurre sur le marché mondial s'élevaient à 1 480 ECU environ par tonne fob, alors que les prix dans les États membres de l'UE variaient entre 3 060 ECU et 3 460 ECU ⁽²²⁾ par tonne. Presque toutes les exportations de beurre et de *butteroil* en provenance de l'UE dépendent des restitutions communautaires à l'exportation ⁽²³⁾. Le niveau des restitutions à l'exportation de beurre est passé de 1 932 ECU par tonne le 1^{er} janvier 1995 à 1 700 ECU ⁽²⁴⁾ depuis novembre 1997, parallèlement à une augmentation des prix du marché mondial.

14. Les exportations subventionnées représentent actuellement moins de la moitié du volume maximal autorisé dans le cadre des engagements de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce/Organisation mondiale du commerce (GATT/OMC) de l'UE ⁽²⁵⁾. Les dépenses découlant des restitutions à l'exportation (420 Mio ECU en 1998) correspondent également à moins de la moitié du montant maximal autorisé. Les engagements de l'OMC permettent d'accroître les exportations subventionnées à condition que des débouchés puissent être trouvés. Néanmoins, on peut douter de l'existence de véritables débouchés permettant d'augmenter les exportations communautaires de beurre, compte tenu de la situation actuelle de la concurrence et du surapprovisionnement sur le marché mondial ⁽²⁶⁾.

15. Les importations de beurre et de *butteroil* de l'UE sont assujetties au paiement de droits. Le taux plein des droits à l'importation est passé de 2 780 ECU/t au 1^{er} janvier 1995 à 2 250 ECU/t

depuis juillet 1998. Cependant, dans la pratique, plus de 80 % de ces importations ont lieu dans le cadre de l'accord préférentiel conclu avec la Nouvelle-Zélande ⁽²⁷⁾. Par ailleurs, 10 % de ces importations relèvent d'accords avec la Pologne, la République tchèque, la Slovaquie, l'Estonie, la Lettonie et la Lituanie.

16. Au 31 décembre 1998, le droit préférentiel relatif au beurre néo-zélandais était de 868,80 ECU/t (depuis le 1^{er} juillet 1995) et de 450,20 ECU pour le beurre en provenance des pays de l'Europe centrale et orientale. Le beurre importé est éligible à l'aide communautaire à des taux d'aide à l'écoulement supérieurs à ceux des droits à l'importation préférentiels.

L'importance relative des différentes mesures d'écoulement

17. L'UE utilise les mesures et le mécanisme d'échange suivants pour faire face aux excédents de matières grasses butyriques:

- a) le stockage public, si les prix du marché du beurre passent au-dessous d'un niveau de prix garanti;
- b) l'aide au stockage privé pour le beurre entreposé entre le 1^{er} avril et le 15 août (pour 1998) ⁽²⁸⁾;
- c) un mécanisme d'échange avec les pays tiers, avec des droits à l'importation, des restitutions à l'exportation et le contrôle des échanges commerciaux au moyen de licences;
- d) les «mesures d'écoulement», financées par l'UE lorsque des excédents de produits laitiers se constituent ou sont susceptibles de se constituer. Le coût de ces mesures est indiqué dans le tableau suivant:

Règlement/mesures	Dépenses 1998 (Mio ECU)	Coût moyen par tonne écoulee en 1998 (ECU/t)
Règlement (CE) n° 2571/97 «beurre pour la fabrication de produits de pâtisserie»	511	1 151
Règlement (CEE) n° 429/90 «beurre concentré destiné à la consommation directe»	26	1 422
Règlement (CEE) n° 2191/81 «organisations sans but lucratif»	47	1 577

18. Le règlement (CEE) n° 1723/81 du Conseil ⁽²⁹⁾ indique les types de mesures d'écoulement pour lesquelles des règlements spécifiques de la Commission s'appliquent ⁽³⁰⁾. Le *tableau 5* montre les quantités écoulées dans le cadre de chaque mesure durant

les cinq dernières années. Les mesures d'écoulement sont particulièrement importantes pour la France, l'Allemagne, la Belgique, le Royaume-Uni et les Pays-Bas, où elles représentent ensemble plus de 92 % des dépenses (voir *tableau 6*).

Tableau 5

Importance des mesures d'écoulement

Quantités de beurre concerné par les mesures d'écoulement:

(1 000 t)

	Règlement	Intitulé	1994	1995	1996	1997	1998
	570/88 et 2571/97	Vente à l'industrie alimentaire:					
		Pâtisserie	352	341	339	344	360
		Glaces alimentaires	99	89	73	90	84
		Sous-total	451	430	412	434	444
	2191/81	Organisations à but non lucratif	37	37	39	33	30
	429/90	Beurre concentré	22	23	20	24	18
		Totaux (voir notes 1 et 2)	510	490	471	491	492

Coût du beurre écoulé:

(Mio ECU)

Ligne budgétaire	Règlement	Intitulé	1994	1995	1996	1997	1998
	570/88 et 2571/97	Ventes à l'industrie alimentaire:					
B1-2 0 4 9-0 0 1+ 0 0 7		Pâtisserie	435	395	428	420	413
B1-2 0 4 9-0 0 2		Glaces alimentaires	118	131	115	101	98
		Sous-total	553	526	543	521	511
B1-2 0 4 9-0 0 3	2191/81	Organisations à but non lucratif	64	54	52	47	47
B1-2 0 4 9-0 0 4	429/90	Beurre concentré	40	38	30	31	26
		Totaux	656	618	625	598	584

Coût par tonne de beurre écoulé:

(ECU)

Ligne budgétaire	Règlement	Intitulé	1994	1995	1996	1997	1998
	570/88 et 2571/97	Ventes à l'industrie alimentaire:					
B1-2 0 4 9-0 0 1+ 0 0 7		Pâtisserie	1 236	1 159	1 262	1 221	1 147
B1-2 0 4 9-0 0 2		Glaces alimentaires	1 191	1 469	1 573	1 117	1 169
		Moyenne	1 226	1 223	1 317	1 199	1 151
B1-2 0 4 9-0 0 3	2191/81	Organisations à but non lucratif	1 719	1 465	1 331	1 412	1 577
B1-2 0 4 9-0 0 4	429/90	Beurre concentré	1 818	1 635	1 520	1 288	1 422
		Totaux	1 287	1 260	1 327	1 218	1 187

Différences au total dues aux arrondis.

Notes:

1. Les «quantités écoulées» dans ce contexte ne comprennent pas le beurre écoulé dans le cadre des programmes destinés aux personnes démunies et bénéficiaires d'une assistance sociale, qui ne sont pas considérées comme des mesures d'écoulement. Les quantités concernées par ces programmes sont les suivantes:

(1 000 t)

	1994	1995	1996	1997	1998
Beurre pour bénéficiaires d'une assistance sociale [règlement (CEE) n° 2990/82]	8	8	7	5	4
Personnes démunies [règlement (CEE) n° 3149/92]	5	11	16	11	0
	13	19	23	16	4

Le total de l'équivalent-beurre écoulé est la somme de ces programmes sociaux et des mesures d'écoulement susmentionnées:

	1994	1995	1996	1997	1998
Programmes sociaux	13	19	23	16	4
Mesures d'écoulement	510	490	471	491	492
Total de l'équivalent-beurre écoulé	523	509	494	507	496

2. Les quantités du «total de l'équivalent-beurre écoulé» sont différentes de celles du bilan global du marché (ligne 8 du tableau 1), car ce dernier exclut les matières grasses du lait écoulées sous forme de crème dans le cadre du règlement (CE) n° 2571/97. Les deux séries de chiffres sont récapitulées comme suit:

	1994	1995	1996	1997	1998
Total de l'équivalent-beurre écoulé	523	509	494	507	496
moins matières grasses du lait écoulées sous forme de crème	17	23	24	29	32
Consommation subventionnée, comme indiqué dans le bilan global du marché	506	486	470	478	464

Sources: Commission DG VI, bulletin intitulé «Mesures d'écoulement du beurre» bal.xls, Évolution des dépenses du FEOGA, Commission, DG VI.

Tableau 6

Dépenses relatives aux mesures d'écoulement en 1998 ventilées par catégorie et État membre

(Mio ECU)

Ligne budgétaire	B1-2 0 4 0 0 0 1	B1-2 0 4 0 0 0 2	B1-2 0 4 0 0 0 7	Sous-total	B1-2 0 4 0 0 0 4	B1-2 0 4 0 0 0 3	Total B1-2 0 4 0	
	Règlement (CE) n° 2571/97 et (CEE) n° 570/88 Matières grasses butyriques pour pâtisseries	Règlement (CE) n° 2571/97 et (CEE) n° 570/88 Matières grasses butyriques pour glaces alimentaires	Règlement (CE) n° 2571/97 et (CEE) n° 570/88 Matières grasses butyriques pour préparations alimentaires	Règlement (CE) n° 2571/97 et (CEE) n° 570/88 Sous-total	Règlement (CEE) n° 429/90 Beurre concentré pour consommation directe	Règlement (CEE) n° 2191/81 Beurre pour organisations à but non lucratif		
	1	2	3	4=1+2+3	5	6	7=4+5+6	(%)
État membre								
Belgique	76,8	12,0	0	88,8	3,1	0,8	92,7	15,9
Danemark	0,1	1,8	0,2	2,1	0,0	0,7	2,8	0,5
Allemagne	37,3	23,9	0	61,2	13,5	23,6	98,3	16,8
Grèce	0,3	1,3	0,3	1,9	0,6	0,0	2,5	0,4
Espagne	4,7	2,1	0	6,8	0,0	0,0	6,8	1,2
France	171,5	21,3	0	192,8	0,9	15,9	209,6	35,9
Irlande	3,2	1,3	0	4,5	0,0	0,4	4,9	0,8
Italie	6,9	3,6	0	10,5	2,6	0,4	13,5	2,3
Luxembourg	0,1	0,1	0	0,2	0,0	0,1	0,3	0,1
Pays-Bas	47,4	14,8	0	62,2	1,0	0,5	63,7	10,9
Autriche	0,8	0,0	0	0,8	0,8	1,0	2,6	0,4
Portugal	0,0	0,9	0	0,9	0,0	0,0	0,9	0,2
Finlande	3,6	4,0	0	7,6	0,0	0,0	7,6	1,3
Suède	1,6	2,9	0	4,5	0,0	0,0	4,5	0,8
Royaume-Uni	58,1	8,2	0	66,3	3,1	3,9	73,3	12,6
Total	412,4	98,2	0,5	511,1	25,6	47,3	584,0	100,0

Source: Commission, DG VI.

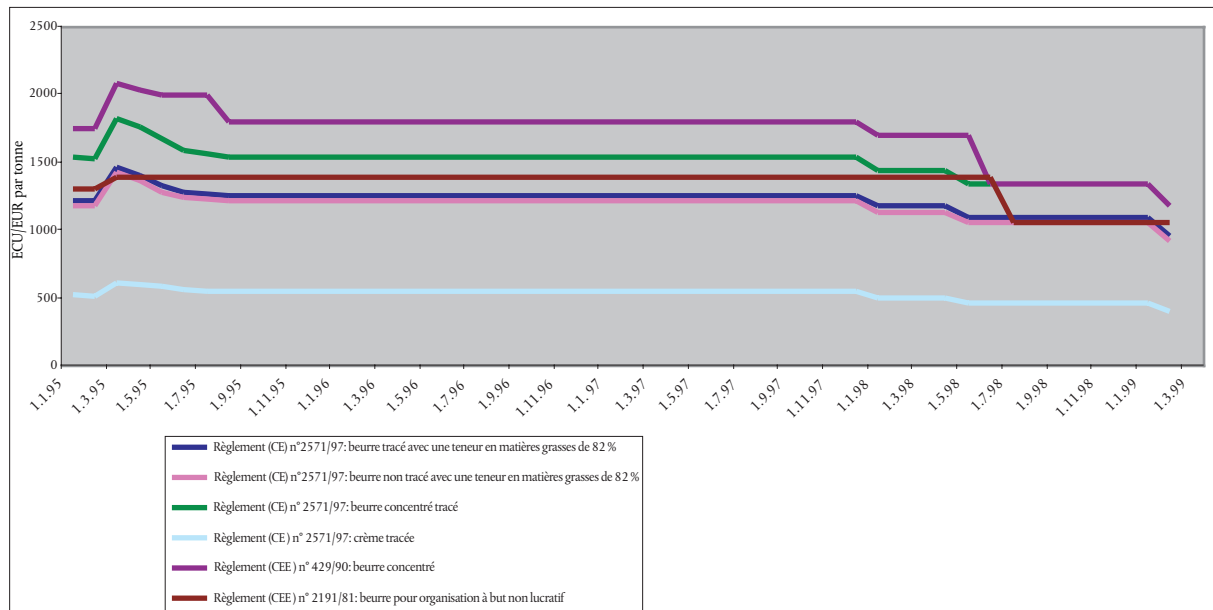
19. Le «beurre pour produits de pâtisserie» est la plus importante des mesures d'écoulement: en 1998, 444 000 t ont été écoulées moyennant une aide communautaire de 511,1 Mio ECU. Son objectif est d'inciter le secteur de l'industrie alimentaire à utiliser les matières grasses butyriques au lieu d'autres matières grasses. Des subventions sont versées à l'utilisation de crème, de beurre et de beurre concentré pour la fabrication de produits de pâtisserie, de glaces alimentaires et d'autres produits alimentaires. Le règlement (CE) n° 2571/97 de la Commission prévoit des formules spécifiques afin de tenir compte des différents types de produits pour lesquels les matières grasses butyriques sont utilisées ⁽³¹⁾.

20. La mesure concernant le «beurre destiné à la consommation directe» accorde une aide au beurre concentré pour la consommation directe. En 1998, 18 000 t ont ainsi été écoulées moyennant l'octroi d'une aide communautaire de 25,6 Mio ECU, dont plus de la moitié a été versée à l'Allemagne. Les produits concernés sont principalement utilisés par les consommateurs finals pour les préparations alimentaires ⁽³²⁾.

21. La mesure concernant le «beurre pour les organisations sans but lucratif» prévoit des subventions pour l'utilisation de beurre à prix réduits par les institutions et les organisations sans but lucratif. En 1998, 30 000 t ont ainsi été écoulées moyennant le versement d'une aide communautaire de 47,3 Mio ECU, principalement en Allemagne et en France.

22. Des systèmes de gestion et de contrôle différents s'appliquent à ces trois mesures et des taux d'aides différents s'appliquent au beurre, au beurre concentré et à la crème. Les taux d'aide pour les produits tracés ⁽³³⁾ sont supérieurs à ceux des produits non tracés. Le volume global des aides, qui a été réduit ces dernières années en raison de conditions de marché plus favorables, demeure toutefois équivalent à quelque 30 % du prix de marché du beurre. Le graphique 1 montre l'évolution récente des taux d'aide.

Graphique 1
ÉVOLUTION DES TAUX D'AIDE ACCEPTÉS, 1995-1999



Taux d'aide par tonne

Règlement	2571/97	2571/97	2571/97	2571/97	429/90	2191/81
Type d'aide	Beurre tracé teneur en mat.gr. 82 %	Beurre non tracé teneur mat.gr. 82 %	Beurre concentré tracé	Crème tracée	Beurre concentré	Beurre pour organisation à but non lucratif
1.1.1995	1 210	1 180	1 530	520	1 750	1 300
1.4.1995 (°)	1 400	1 360	1 760	600	2 030	1 390
1.7.1995	1 260	1 220	1 560	540	1 990	1 390
1.10.1995	1 250	1 210	1 540	540	1 790	1 390
1.1.1996	1 250	1 210	1 540	540	1 790	1 390
1.4.1996	1 250	1 210	1 540	540	1 790	1 390
1.7.1996	1 250	1 210	1 540	540	1 790	1 390
1.10.1996	1 250	1 210	1 540	540	1 790	1 390
1.1.1997	1 250	1 210	1 540	540	1 790	1 390
1.4.1997	1 250	1 210	1 540	540	1 790	1 390
1.7.1997	1 250	1 210	1 540	540	1 790	1 390
1.10.1997	1 250	1 210	1 540	540	1 790	1 390
1.1.1998	1 170	1 130	1 440	500	1 690	1 390
1.4.1998	1 170	1 130	1 440	500	1 690	1 390
1.7.1998	1 090	1 050	1 340	460	1 340	1 050
1.10.1998	1 090	1 050	1 340	460	1 340	1 050
1.1.1999	1 090	1 050	1 340	460	1 340	1 050
1.4.1999	950	910	1 170	400	1 170	1 050

Source: Analyse de la Cour des comptes des documents fournis par la DG VI de la Commission.

(°) L'augmentation du taux d'aide apparaissant pour le premier trimestre 1995 n'est pas réelle, mais s'explique par l'ajustement du mécanisme du taux vert.

OBSERVATIONS CONCERNANT LES RÉGIMES D'ÉCOULEMENT**Fixation du niveau de l'aide**

23. Tandis que les taux d'aide pour la mesure concernant le «beurre pour les organisations sans but lucratif» sont fixés par un règlement de la Commission⁽³⁴⁾, le montant de l'aide communautaire afférente aux autres mesures d'écoulement («beurre pour produits de pâtisserie» et «consommation directe») est déterminé par adjudication. Dans le cadre de ces procédures, organisées deux fois par mois par les organismes d'intervention dans les États membres⁽³⁵⁾, les soumissionnaires doivent indiquer, pour chaque produit faisant partie de leur offre, le taux d'aide requis⁽³⁶⁾, la quantité proposée pour la transformation et la formule autorisée par la réglementation qui sera utilisée.

24. Les offres présentées doivent être accompagnées de l'engagement écrit prévu par la réglementation et d'une garantie d'adjudication de 350 ECU/t, en ce qui concerne le «beurre pour produits de pâtisserie» ou de 181 ECU/t pour le «beurre destiné à la consommation directe». Pour chaque adjudication, la Commission fixe un taux d'aide maximal auquel les offres sont acceptées. La décision correspondante est publiée au Journal officiel après chaque date d'appel.

25. L'audit a montré que la procédure d'adjudication fonctionne d'une manière particulière. Dans la pratique, les soumissionnaires sont des entreprises spécialisées, très peu nombreuses (un peu plus de 10 dans la plupart des États membres visités, 35 en Allemagne et 50 en France). La stabilité des montants de l'aide donne à penser que les soumissionnaires peuvent estimer par avance le niveau probable de l'aide que la Commission acceptera et ajustent le montant de leurs offres en conséquence. Presque toutes les offres sont donc égales au niveau d'aide maximal, ce qui élimine la concurrence en matière d'aides et nuit à l'efficacité de la procédure d'adjudication. La Commission assure donc la gestion du régime non pas en déterminant à chaque fois le niveau d'aide le moins élevé possible, mais en contrôlant les quantités pour lesquelles des offres ont été soumises. Si les quantités offertes augmentent soudainement et sont trop importantes par rapport à la structure de la demande globale par période (cela se produit notamment lorsque l'industrie redoute une éventuelle réduction des taux d'aide par la Commission), la Commission peut fixer un niveau d'aide moins élevé.

26. La Commission équilibre les offres acceptées dans les limites de la quantité indicative de 500 000 t par an pour les trois mesures d'écoulement. Bien qu'elle ait réussi à réduire les taux d'aide à plusieurs reprises (tout dernièrement en janvier 1999), il n'existe ni méthode formellement établie, ni mode de calcul justifiant la fixation d'un niveau d'aide particulier. La Commission s'efforce d'éviter les modifications brusques des taux d'aide, car elle redoute que cela ne rende l'utilisation de matières grasses butyriques moins intéressante pour l'industrie. Néanmoins, si les forces du marché étaient autorisées à jouer pleinement leur rôle, le niveau d'aide pourrait être davantage réduit.

27. Cependant, il existe d'autres instruments auxquels la Commission a recours pour assurer la conformité entre les quantités offertes et la structure de la demande mensuelle pour les quantités indicatives. La Commission peut augmenter le montant de la garantie d'adjudication requise (qui a progressé pour le «beurre pour produits de pâtisserie», passant de 180 ECU/t à 350 ECU/t en 1998). Par ailleurs, la Commission peut réduire le délai pour la transformation et l'incorporation de matières grasses subventionnées dans les produits finals après la date limite de soumission des offres. Ce délai, au départ fixé à six mois, a été modifié maintes fois et est actuellement de quatre mois. La réduction des délais fait que les bénéficiaires ne peuvent présenter des offres que pour une période relativement courte et qu'ils réduisent en conséquence les quantités pour lesquelles l'aide est demandée. En outre, certaines industries, telles que les fabricants de glaces alimentaires, qui organisent leur production et les prix au détail pour toute la saison d'été⁽³⁷⁾, ne peuvent compter sur un niveau d'aide donné pour l'ensemble de la campagne.

Exigences de qualité

28. Les exigences de qualité du beurre et des produits éligibles à l'octroi de l'aide ne sont pas harmonisées avec celles des produits destinés au stockage⁽³⁸⁾. Par ailleurs, l'article 1^{er}, paragraphe 2, du règlement (CE) n° 2571/97 («beurre pour produits de pâtisserie») de la Commission ne formule des exigences de qualité précises pour le beurre et la crème que s'ils proviennent du marché («beurre du marché») ⁽³⁹⁾. Néanmoins, il n'existe aucun impératif de qualité pour le beurre et la crème utilisés pour la fabrication de beurre concentré. Par conséquent, toutes les sortes de beurre bénéficient de l'aide dès lors qu'elles sont transformées en beurre concentré. De même, le règlement (CEE) n° 429/90 («consommation directe») de la Commission ne prévoit aucun critère de qualité pour le beurre et la crème utilisés pour la fabrication de beurre concentré.

29. L'audit a révélé que le beurre de qualité inférieure, tel que le beurre de lactosérum, le beurre brut et diverses matières grasses laitières à tartiner ayant différents teneurs en matières grasses, est utilisé pour la fabrication de beurre concentré⁽⁴⁰⁾. Le lactosérum est un dérivé de la production de fromage et, en tant que tel, il n'est pas éligible aux subventions communautaires. Cependant, à partir du lactosérum, du beurre⁽⁴¹⁾ peut être obtenu qui est utilisé pour la fabrication de beurre concentré et, de cette façon, le lactosérum peut être éligible aux subventions de l'UE. En outre, depuis 1993, une modification du règlement (CEE) n° 570/88 de la Commission, ainsi que le nouveau règlement (CE) n° 2571/97 de la Commission, permettent d'utiliser le beurre concentré pour la production de «beurre recombiné»⁽⁴²⁾ sans perdre le bénéfice de l'aide.

30. Dans la mesure où des ingrédients de qualité inférieure sont utilisés par les demandeurs comme substituts au beurre et à la crème de qualité, l'incidence de la subvention de l'UE sur la situation globale du marché du beurre est moindre.

Paiement de l'aide au beurre importé

31. Alors que dans le cadre de la mesure relative à la «consommation directe» la crème ou le beurre utilisés pour la fabrication de beurre concentré doivent être d'origine communautaire, la

mesure concernant le «beurre pour produits de pâtisserie» n'impose pas de disposition similaire.

32. Le beurre importé dans le cadre de régimes préférentiels, notamment le beurre en provenance de Nouvelle-Zélande, peut être et est utilisé pour la fabrication de beurre concentré ⁽⁴³⁾ qui est pleinement éligible à l'aide octroyée par l'UE dans le cadre des mesures d'écoulement «beurre pour produits de pâtisserie». Cette formule est intéressante puisqu'elle permet d'éviter l'organisation et les frais de conditionnement et de distribution associés à la vente au détail. Par ailleurs, le beurre concentré est également éligible aux restitutions à l'exportation dans le cadre du régime pour les produits hors annexe II ⁽⁴⁴⁾. L'utilisation de beurre importé est donc rentable, car le produit peut être acheté aux prix du marché mondial et le niveau de l'aide offerte est supérieur à celui des droits à l'importation exigibles. En fait, l'UE octroie une subvention nette pour l'utilisation de beurre importé à des taux préférentiels qui prend ainsi le pas sur la demande de beurre fabriqué au sein de l'UE.

33. La mesure concernant le «beurre pour produits de pâtisserie» crée un marché intéressant pour le beurre importé et va donc à l'encontre de l'objectif visant à équilibrer le marché laitier européen. La Cour a récemment exposé cette situation dans son rapport spécial n° 4/98 ⁽⁴⁵⁾ et a calculé que le coût net de l'écoulement du beurre néo-zélandais pour le budget communautaire s'élève à 7,7 Mio ECU/an. En réponse, la Commission a indiqué que «le beurre néo-zélandais fait partie de l'offre et, du point de vue de la gestion du marché, le type de beurre utilisé à des fins industrielles importe peu. La Commission a toujours estimé le coût de la concession pour le beurre néo-zélandais à la somme nécessaire pour exporter une quantité équivalente de beurre vers des pays tiers après déduction du taux/droit réduit payé à l'importation». Néanmoins, le comité de gestion du lait et des produits laitiers a rejeté à deux reprises les propositions de la Commission visant à exclure ce beurre du régime ⁽⁴⁶⁾.

34. Dans sa décision de décharge relative à l'exercice 1997 ⁽⁴⁷⁾, le Conseil a préconisé l'insertion d'une clause imposant l'origine communautaire des produits dans le cadre du règlement (CEE) n° 570/88 de la Commission [depuis remplacé par le règlement (CE) n° 2571/97 de la Commission]. La Cour propose également l'ajout d'une clause correspondante dans le règlement (CEE) n° 1723/81 du Conseil, autorisant les mesures d'écoulement. En outre, l'aide versée au «beurre pour les organisations sans but lucratif» devrait également être limitée au beurre de qualité d'origine communautaire.

Aspects sanitaires particuliers

35. Les mesures d'écoulement concernant la «consommation directe» et le «beurre pour produits de pâtisserie» prévoient l'addition de traceurs dans les produits ⁽⁴⁸⁾ pour en permettre le contrôle. Les traceurs contiennent des substances ayant un arôme particulier, provenant par exemple de la vanille ou de la vanilline de synthèse, des substances pour la couleur, obtenues à partir de carotène, et de nombreuses autres substances obligatoires pour le traçage chimique des produits.

36. Les traceurs ont été introduits il y a environ 20 ans, mais la Commission n'a pu fournir d'élément attestant que les substances utilisées faisaient l'objet d'une analyse préalable et d'un agrément eu égard aux risques toxicologiques possibles.

37. La Commission affirme que ces traceurs ont été considérés comme sans danger pour la consommation humaine, puisqu'aucun État membre n'a interdit leur utilisation et qu'elle n'a été saisie d'aucun problème concernant les traceurs existants. En outre, la déclaration de la présence de traceurs dans le produit final n'est généralement pas requise si sa teneur en beurre, en beurre concentré ou en crème ne dépasse pas 25 % ⁽⁴⁹⁾.

38. Selon un expert («Bundesinstitut für gesundheitlichen Verbraucherschutz» du ministère fédéral allemand de la santé), certaines des substances prévues pour le traçage par le règlement (CE) n° 2571/97 de la Commission comportent un risque sanitaire. La Commission devrait réexaminer ce dossier et prendre les initiatives appropriées pour garantir l'adoption de procédures d'analyse et d'agrément préalables. L'introduction de dispositions exigeant que la présence de traceurs soit déclarée devrait être requise conformément au principe d'information et de protection du consommateur.

Taxe sur la valeur ajoutée (TVA) sur les subventions de l'UE

39. En dehors des dispositions générales de la sixième directive sur la TVA ⁽⁵⁰⁾, il n'y a pas, à ce jour, de réglementation communautaire spécifique concernant la TVA sur les subventions versées dans le cadre des mesures d'écoulement.

40. Dans la plupart des États membres visités par la Cour, le taux de TVA sur les subventions octroyées par l'UE pour les matières grasses butyriques est effectivement nul. Soit les subventions sont exonérées de TVA (Espagne), soit le taux de TVA sur le beurre, et par conséquent sur l'aide, est nul (Royaume-Uni), soit la TVA est compensée par une subvention nationale (France). Par ailleurs, en Belgique et en Allemagne, la TVA doit être payée sur la subvention concernant le «beurre pour les organisations sans but lucratif». En Allemagne, la TVA sur les subventions du FEOGA destinées au «beurre pour produits de pâtisserie» était également payée par un bénéficiaire visité en Bavière, mais non par les bénéficiaires du Land de Basse Saxe.

41. Les différences de traitement concernant les subventions de l'UE pour les matières grasses butyriques enfreignent le principe de l'égalité de traitement et compromettent l'objectif général des subventions. La Commission devrait aussi se pencher sérieusement sur la situation créée par le fait que des subventions du FEOGA n'atteignent pas intégralement les bénéficiaires.

Déficiences particulières affectant le règlement (CE) n° 2571/97 de la Commission («beurre pour produits de pâtisserie»)

Complexité de la réglementation

42. Le règlement (CE) n° 2571/97 de la Commission, applicable à compter de janvier 1998, a remplacé le règlement (CEE) n° 570/88 qui a été modifié à plusieurs reprises et nécessitait une mise à jour (voir point 5). Mais, le nouveau règlement reste complexe, car il regroupe des règles concernant plusieurs produits, provenant soit du marché, soit du stockage public, et établit des procédures compliquées afin d'éviter, autant que possible, une utilisation impropre de l'aide.

43. Le paiement de l'aide aux soumissionnaires — qui sont, le plus souvent, des fournisseurs de beurre — est régi par certaines modalités relatives à l'agrément des établissements, aux contrôles de la production et à l'acheminement des produits depuis les premières étapes de la transformation jusqu'aux différents utilisateurs finals de matières grasses butyriques subventionnées.

44. Une inspection doit être organisée au moins une fois pour chaque offre retenue. En vue de minimiser le risque financier en cas d'irrégularité, les soumissionnaires subdivisent leurs offres en quantités plus petites, ce qui implique une multiplication des contrôles et des inspections par les États membres. La Commission devrait songer à augmenter la quantité minimale de cinq tonnes fixée pour les offres par l'article 16, paragraphe 4, point b), du règlement.

45. Différentes utilisations des matières grasses butyriques dans différents produits sont autorisées, ce qui se traduit par l'existence de divers processus de production et de règles spécifiques en matière de contrôle de l'incorporation de matières grasses butyriques dans le produit final, des grands groupes industriels aux petites boulangeries de quartier. L'énonciation des formules et la description des produits finals sont complexes et parfois même incohérentes (par exemple, s'agissant des glaces alimentaires, les nappages de chocolat sont éligibles à l'utilisation de matières grasses butyriques subventionnées, mais non le nappage de chocolat d'une praline, bien que certains ingrédients entrant dans la composition des pralines puissent être éligibles). Les règles doivent être simplifiées, en s'attachant surtout aux groupes de produits fondamentaux et doivent au moins correspondre aux codes de la nomenclature combinée auxquels le règlement fait référence (pour les glaces alimentaires et les préparations, une teneur en matières grasses minimale de 4,5 % est requise par le règlement, mais le code auquel il se réfère autorise une teneur en matières grasses minimale de 3 %).

Déficiences du suivi

46. Les dépenses consacrées au beurre pour produits de pâtisserie concernent principalement la Belgique, la France, l'Allemagne, les Pays-Bas et le Royaume-Uni. Néanmoins, cela ne correspond pas nécessairement aux pays où ont lieu les opérations de transformation et d'incorporation, car le beurre accepté par adjudication dans un État membre (où l'aide est versée) peut être envoyé dans un autre État membre pour concentration, puis être

envoyé vers un troisième État membre pour incorporation dans le produit final. Les structures complexes des échanges ne permettent pas de vérifier les quantités transformées et finalement incorporées dans les États membres. Par ailleurs, aucune information n'est disponible sur l'utilisation des matières grasses butyriques subventionnées par catégorie de produits finals, autre que les deux formules globales A (tous les produits autres que les glaces alimentaires) et B (glaces alimentaires).

47. En 1998, le règlement (CE) n° 2571/97 de la Commission a introduit un système de rapports selon lequel les États membres sont tenus de transmettre périodiquement une série de données statistiques et d'informations⁽⁵¹⁾. Certains États membres ont tardé à fournir les informations (notamment la Grèce, la France et l'Italie). En conséquence, le système de rapports n'est opérationnel de façon satisfaisante que depuis l'automne 1998. Pour sa part, la Commission a attendu longtemps avant d'évaluer les résultats. En avril 1999, les services de la Commission n'avaient pas encore évalué les informations reçues. De telles informations auraient pu être utilisées pour prendre des décisions plus judicieuses relatives, par exemple, au ciblage de l'aide pour des utilisations à des fins appropriées ou à la réduction des niveaux d'aide.

Insuffisances particulières affectant le règlement (CEE) n° 2191/81 de la Commission («beurre pour les organisations sans but lucratif»)

48. La mesure d'écoulement du «beurre pour les organisations sans but lucratif» prévoit une aide à concurrence de 2 kg par mois et par consommateur éligible (c'est-à-dire les personnes auxquelles sont servis les repas), mais la plupart des organisations sans but lucratif achètent moins. Bien que ces dernières soient considérées comme les bénéficiaires, l'aide est versée aux fournisseurs qui doivent présenter, avec leur demande d'aide, les documents originaux attestant de la livraison. Cela entraîne une charge administrative pour l'organisme payeur, qui doit vérifier la conformité de chaque document de livraison avec les quantités déclarées.

49. Cette procédure devrait être simplifiée en supprimant l'envoi obligatoire de l'attestation de la livraison. Dans ce cas, le règlement devrait édicter des règles précises requérant des contrôles fondés sur l'analyse des risques ainsi qu'un échantillonnage suffisant et représentatif des opérations à vérifier. De telles règles n'existent pas actuellement. Nombre de fournisseurs offrent la possibilité de vendre du beurre à prix réduit aux bénéficiaires, uniquement dans l'espoir de vendre également d'autres produits, et c'est dans ce contexte qu'ils acceptent la lourde charge administrative qui leur est imposée.

50. Par nature, cette mesure est plutôt une mesure à finalité sociale qu'une aide à l'écoulement. La Commission devrait envisager son transfert vers la ligne budgétaire B1-3 1 (Aide alimentaire), qui s'applique déjà à l'aide destinée au lait distribué aux écoles. Un versement direct de l'aide aux organisations sans but lucratif pourrait être envisagé, assorti de la fixation de quantités minimales en vue d'exclure «les dossiers mineurs».

INSUFFISANCES ADMINISTRATIVES CONSTATÉES DANS LES ÉTATS MEMBRES

Déficiences du contrôle

51. Les mesures d'écoulement des matières grasses butyriques ont été mises en œuvre depuis trente ans. En dépit de leur complexité, les autorités des États membres n'ignorent généralement pas les exigences réglementaires et ont affecté à leur gestion suffisamment de personnel. Néanmoins, l'audit a permis de déceler un certain nombre de déficiences, telles que:

- a) des insuffisances concernant le contrôle de l'exigence selon laquelle les processus clés concernant la mesure «beurre pour produits de pâtisserie» doivent être effectués dans des établissements agréés⁽⁵²⁾. En France et en Espagne, les dossiers d'agrément doivent être complétés. Par ailleurs, le contrôle périodique du respect des conditions d'agrément par les établissements, édictées par le règlement, n'était pas dûment étayé dans les rapports de contrôles (France, Espagne, Pays-Bas et Royaume-Uni);
- b) les établissements agréés doivent tenir des registres afin de consigner les opérations et de faciliter le contrôle de la conformité aux conditions stipulées par le règlement. Ces registres n'ont souvent pas été tenus dans la forme indiquée par le règlement, ni selon les normes généralement acceptées⁽⁵³⁾. Des déficiences particulières ont été relevées en France, en Allemagne et en Espagne. Les services d'inspection nationaux doivent être plus attentifs à ces aspects, car en l'absence de registres corrects, un contrôle approprié s'avère très difficile, voire impossible;
- c) d'autres aspects des systèmes de contrôle n'étaient pas non plus satisfaisants:
 - i) absence de rotation des inspecteurs (Belgique);
 - ii) insuffisance de documents attestant les inspections et les examens (Belgique);
 - iii) absence d'échantillonnage des produits avant le traçage en Belgique, aux Pays-Bas et en Espagne, et un cas de prélèvement d'échantillons inadéquat en France⁽⁵⁴⁾;
 - iv) caractère incomplet de certains contrôles⁽⁵⁵⁾ (Espagne);
 - v) déficiences concernant les inspections des organisations sans but lucratif quant à la mesure d'écoulement correspondante (Belgique et Allemagne);
- d) le règlement (CE) n° 2571/97 de la Commission («beurre pour produits de pâtisserie») ne prévoit pas d'inspection particulière pour les petits utilisateurs finals (le plus souvent, les pâtisseries locales) utilisant moins de 9 t d'équivalent-beurre ou de 14 t

de crème par an, à condition qu'ils soumettent une déclaration confirmant le respect de leurs obligations⁽⁵⁶⁾ quant à l'utilisation de matières grasses butyriques subventionnées. La Cour est d'avis que des contrôles doivent être effectués sur le respect du seuil maximal, car un dépassement risque de se produire si les petits utilisateurs délivrent des déclarations à différents fournisseurs. Actuellement, en France et en Allemagne⁽⁵⁷⁾, il n'existe pas de base de données pour les déclarations émises par les petits utilisateurs, si bien qu'une vérification efficace⁽⁵⁸⁾ du respect de cette condition ne peut être réalisée;

- e) l'origine communautaire du beurre utilisé pour la production de matières grasses butyriques n'était pas vérifiée en France, en dépit des dispositions du règlement (CEE) n° 429/90 de la Commission (matières grasses butyriques destinées à la «consommation directe»). En outre, pour un bénéficiaire visité dans le cadre de l'audit, l'origine communautaire d'une grande part du beurre/de la crème utilisés pour la production de beurre concentré n'a pas pu être attestée par des pièces justificatives telles que les certificats d'origine, contrats ou factures indiquant l'origine du beurre;
- f) s'agissant des livraisons à destination d'autres États membres, il existe des délais pour la certification de l'utilisation finale des matières grasses subventionnées sur l'exemplaire de contrôle T 5⁽⁵⁹⁾ destiné à l'organisme payeur de l'État membre «exportateur». L'audit a révélé que l'établissement des exemplaires T 5 accompagnés du certificat d'utilisation a parfois été différé, en particulier en France, en raison de la structure complexe des échanges.

Application insuffisante de la réglementation

52. Le règlement (CE) n° 2571/97 de la Commission («beurre pour produits de pâtisserie») a rendu possible le paiement de subventions pour la crème non tracée, en réponse aux exigences de l'industrie de glaces alimentaires. Néanmoins, en France, cette possibilité n'a pas été exploitée en 1998 parce qu'il fallait instaurer de nouvelles mesures de contrôle spécifiques et passer des contrats avec les établissements concernés.

53. Aux Pays-Bas, l'application du règlement (CEE) n° 2191/81 de la Commission («beurre pour les organisations sans but lucratif») n'est pas conforme. L'organisme payeur est lui-même le fournisseur de beurre, et sa déclaration de dépenses, communiquée mensuellement à la Commission, repose sur les quantités livrées multipliées par les taux d'aide mais non, comme cela devrait l'être, sur les paiements réels.

EFFICIENCE ET RAPPORT COÛT-EFFICACITÉ DES MESURES D'ÉCOULEMENT

Détermination de l'efficacité et du rapport coût-efficacité

54. Les mesures d'écoulement actuelles peuvent être jugées efficaces et d'un bon rapport coût-efficacité si elles encouragent une demande maximale pour des niveaux d'aide minimaux et, dans ce contexte, les coûts liés à d'autres formes d'intervention sur le marché peuvent également être appropriés.

55. La Commission a évalué le succès des mesures d'écoulement pour l'ensemble du marché des matières grasses du lait. Ce marché étant stable, avec des niveaux de stocks d'intervention peu élevés, la gestion du marché des matières grasses du lait est considérée comme étant fructueuse. La Commission explique la stabilité de la demande de beurre dans le cadre du régime, en dépit des réductions d'aide constantes, par l'évolution continue de la demande générale de beurre. L'augmentation de la demande est limitée par des taux d'aide moins élevés. Le succès du régime est apprécié par la Commission en fonction d'une «quantité indicative» préalablement déterminée de quelque 500 000 t par an pour les trois mesures d'écoulement. En fait, la justification des mesures d'écoulement repose sur la création d'une demande supplémentaire de matières grasses butyriques qui, sinon, ne serait pas satisfaite aux prix du marché.

56. L'audit a permis de constater que la Commission ne dispose pas d'informations, d'analyses ou d'études globales sur l'incidence des mesures d'écoulement ni sur la création d'une demande supplémentaire. Un certain nombre d'éléments ont été relevés (voir points 57 à 71) qui laissent entrevoir que l'aide communautaire n'a généré qu'une demande supplémentaire limitée sur le marché du beurre.

Facteurs déterminant la demande sur le marché intérieur

Caractéristiques du marché

57. Le marché des matières grasses se caractérise par sa diversité, avec de larges écarts dans les États membres et entre eux, ainsi que dans les segments de l'industrie alimentaire. Différents types de matières grasses butyriques sont utilisés à des fins diverses. Dans certains États membres, l'utilisation de matières grasses du lait est traditionnellement plutôt limitée. Par exemple, la Grèce, l'Espagne et le Portugal ont de tout temps utilisé les graisses végétales, alors que la consommation de matières grasses du lait par habitant est sensiblement plus élevée en Belgique, au Danemark, en Allemagne et en France.

58. Si de nombreux produits peuvent être fabriqués avec du beurre ou avec des graisses végétales (ou un mélange de matières

grasses), d'autres requièrent, de par leur nature, par tradition ou pour leur commercialisation, l'utilisation de beurre. À titre d'exemple, pour les «gallettes» de Bretagne, les «Stollen» d'Allemagne ou les «butter shortbread» d'Écosse, l'utilisation de beurre est obligatoire dans la fabrication traditionnelle. Dans ces cas, il n'y a aucun risque que des produits de substitution soient utilisés.

59. Le choix consistant à savoir s'il faut utiliser du beurre ou non est également déterminé par des facteurs d'ordre commercial. Les produits de premier choix, à prix élevé, ont parfois une teneur en matières grasses butyriques supérieure, tandis que les produits de masse — pour lesquels le prix est le facteur déterminant — peuvent contenir plus de graisses végétales. En outre, il existe des marques reconnues pour lesquelles le fait que les matières grasses proviennent ou non du lait est indifférent pour la réussite commerciale de leurs produits. Enfin, l'utilisation de graisses à base végétale pour certains produits pourrait être déterminée par des considérations d'ordre sanitaire.

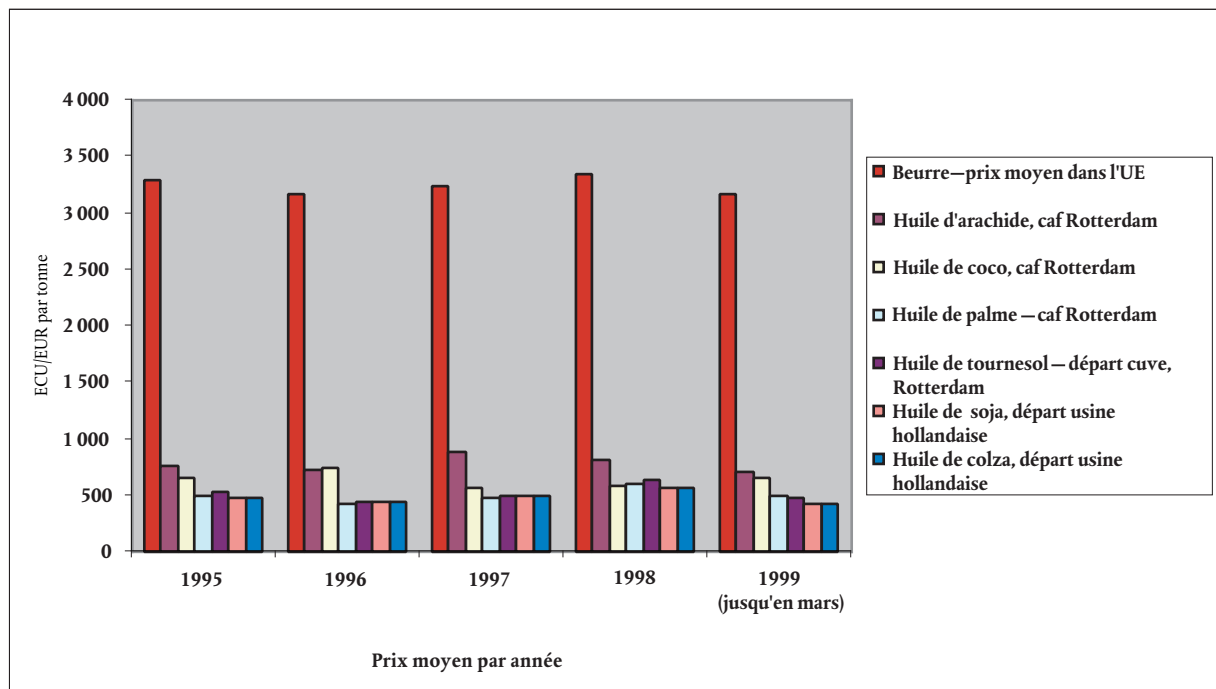
60. Lorsque les producteurs utilisent habituellement des matières grasses butyriques, ils sont quelque peu tenus d'utiliser du beurre à court et à moyen terme, car le passage à l'utilisation de graisses végétales exigerait des investissements et des modifications dans les stratégies de production et de commercialisation. Néanmoins, une fois qu'ils sont passés à l'utilisation de matières grasses non butyriques, il est peu probable qu'ils reviennent rapidement aux produits fabriqués à partir du beurre, sauf si le marché l'exige.

Situation concurrentielle du beurre par rapport aux autres matières grasses

61. Bien que la margarine puisse également être fabriquée à partir de graisses animales, les graisses végétales sont les principaux substituts du beurre dans l'industrie alimentaire. L'huile de palme⁽⁶⁰⁾ et l'huile de coco⁽⁶¹⁾ intéressent particulièrement l'industrie des glaces alimentaires, tandis que la margarine végétale est le principal substitut du beurre pour l'industrie de la pâtisserie⁽⁶²⁾. Alors que le prix du beurre d'une teneur en matières grasses de 82 % s'élève à 3 053 EUR/t, les graisses concurrentes restent bien moins coûteuses que le beurre et le beurre concentré, même aide comprise (voir *graphique 2*).

Graphique 2

PRIX DU BEURRE PAR RAPPORT AU PRIX DES GRAISSES VÉGÉTALES



Note:

La plupart des importations d'huile de palme et de coco sont éligibles aux taux de droits réduits — ne dépassant pas 3 % environ.

Le prix de l'huile de tournesol cité est le prix du marché de l'UE.

L'huile de soja est fabriquée dans l'UE à partir de graines de soja importées — exonérées de droits.

Le colza est d'origine communautaire, donc aucun droit ne s'applique.

Source: Cour des comptes, analyse de documents provenant de la DG VI de la Commission et du département américain de l'agriculture.

62. Le prix des huiles végétales, par exemple l'huile de palme raffinée (63), avoisine 700 EUR/t, alors que celui de la margarine végétale s'élève à environ 1 000-1 050 EUR/t.

63. Par rapport aux autres matières grasses, le beurre est coûteux. En conséquence, le niveau actuel de l'aide n'incite guère à utiliser du beurre, si le prix est le principal élément pris en compte. Les producteurs utilisant les matières grasses butyriques estiment que le prix plus élevé du beurre est compensé par la préférence des consommateurs, ce qui permet de pratiquer des prix de vente et/ou de vendre des quantités qui contrebalancent les coûts de production plus importants. Étant donné la très grande différence de prix existant entre les matières grasses butyriques et les graisses végétales de substitution, le risque que les producteurs passent aux graisses végétales de substitution en cas de baisse des niveaux d'aide (ou même en cas de suppression de l'aide) semble faible.

Incidence de l'aide sur le prix du produit final

64. Pour la plupart des produits, l'incidence de la subvention versée n'est guère sensible sur le prix de vente final du produit. Dans le cas d'un croissant au beurre, par exemple, la subvention communautaire n'aurait un effet réducteur sur le prix que de 0,08 FF seulement (à peine plus de 0,01 EUR). Pour une glace alimentaire de premier choix, ayant une teneur en matières grasses butyriques

relativement élevée, la subvention est de 0,15 FF (à peine plus de 0,02 EUR).

65. En conséquence, pour les produits tels que les croissants ou les glaces alimentaires, qui représentent les produits les plus importants en termes de dépenses relevant des mesures d'écoulement, l'existence de l'aide a peu de répercussions sur le prix et sur la demande. Néanmoins, il existe certains produits de premier choix (voir point 58), ayant une teneur en beurre élevée, parfois supérieure à 30 %, dont le prix de détail pourrait être sensiblement affecté par des modifications du taux d'aide, dans la mesure où le coût des ingrédients constitue un élément déterminant dans la fixation du prix.

66. Dans la pratique, l'incidence de l'aide sur le prix de détail des produits peut être inférieure à celle escomptée. En fait, une partie de l'aide peut être absorbée par les coûts de transformation, y compris le conditionnement, la marge commerciale de l'entreprise, ainsi que par les coûts supplémentaires requis pour que le produit soit éligible à l'aide, tels que le coût de l'addition de traceurs, celui de la participation aux procédures d'adjudication ainsi que le financement des garanties d'adjudication de transformation correspondantes.

67. Les éléments susmentionnés permettent de penser que l'incidence de l'aide sur le prix du produit final est limitée et que la demande globale des consommateurs finals n'est guère influencée par le niveau de l'aide.

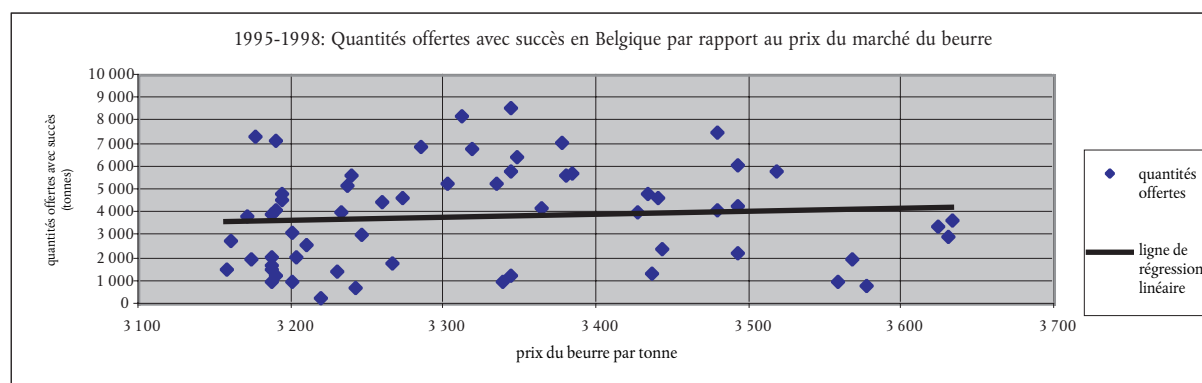
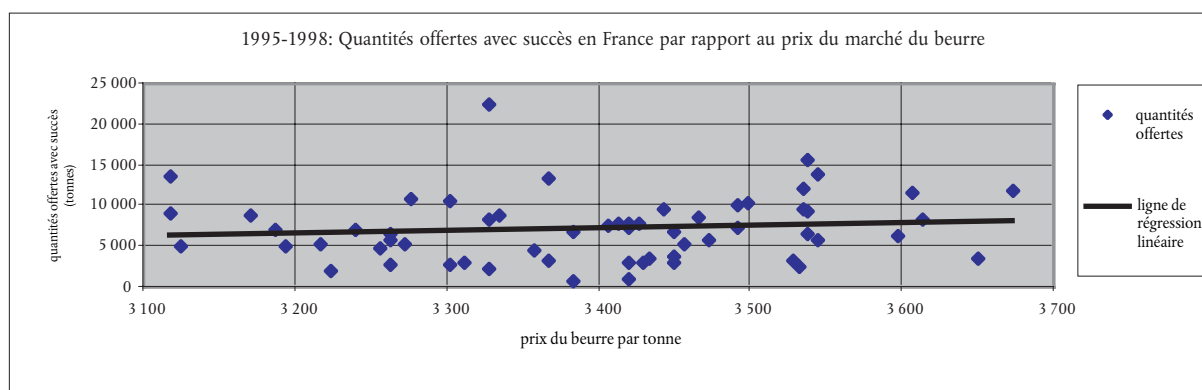
Rapport entre demande, taux d'aide et prix du marché

68. Les taux d'aide pour les mesures d'écoulement, autres que la subvention de beurre destiné à des organisations sans but lucratif, sont déterminés par adjudication. Très variables d'une offre à l'autre, les quantités moyennes offertes sont restées stables depuis

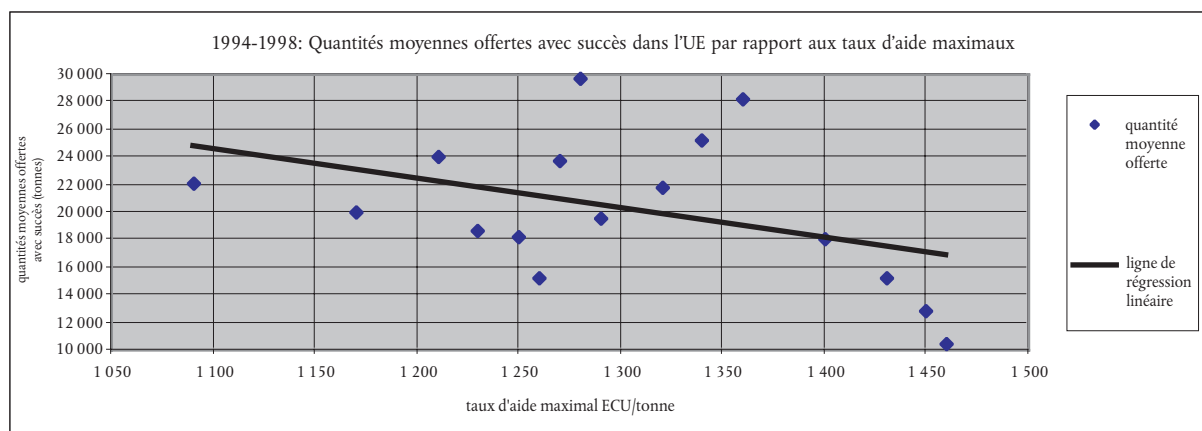
1994, même si les taux d'aide maximaux ont été progressivement réduits de quelque 35 % (64). L'analyse des quantités offertes dans les deux États membres les plus importants pour cette mesure (la France et la Belgique) montre également que la demande de matières grasses butyriques subventionnées n'a pas augmenté lorsque les prix du marché ont chuté (voir *graphique 3*).

Graphique 3

QUANTITÉS OFFERTES PAR RAPPORT AUX PRIX DU MARCHÉ ET AUX TAUX D'AIDE



En France et en Belgique, il n'existe aucun lien important entre le prix de marché du beurre et la demande dans le cadre des règlements (CEE) n° 570/88 et (CE) n° 2571/97. Le coefficient de corrélation est de 0,107 pour la France et de 0,087 pour la Belgique, 0 correspondant à l'absence de corrélation, et 1 à une corrélation parfaite.



Les quantités offertes n'ont pas diminué lors de la réduction des taux d'aide maximaux. En fait, l'inverse s'est produit: il y a eu une corrélation négative entre les taux d'aide et les quantités offertes avec succès, de $-0,416$, 0 correspondant à l'absence de corrélation, et -1 à une corrélation négative parfaite.

Note: Le taux d'aide utilisé concerne le beurre tracé à 82 %; les quantités sont exprimées en tonnes d'équivalent-beurre.

Source: Cour des comptes, analyse de documents provenant de la DG VI de la Commission.

69. Au contraire, s'agissant du «beurre destiné à la consommation directe», la demande a baissé lorsque l'aide a été réduite (65). De même, les organisations sans but lucratif — qui ne disposent souvent que de faibles budgets — ont réagi rapidement à la baisse des taux d'aide en réduisant leur utilisation de beurre. Néanmoins, ces deux mesures n'influent que faiblement sur le marché et représentent ensemble 10 % environ des quantités écoulées.

70. Si l'on considère les 444 000 t subventionnées en 1998 dans le cadre de la mesure «beurre pour produits de pâtisserie», toute réduction de l'aide égale à 1 écu aurait représenté une économie de 4,4 Mio ECU pour le budget de l'UE (66). Néanmoins, la Commission ne sait pas dans quelle mesure elle pourrait réduire l'aide tout en continuant de maintenir la demande.

71. La demande de «beurre pour produits de pâtisserie» subventionné n'a pas été affectée de façon significative par les baisses antérieures des niveaux d'aide, même lorsqu'elles sont associées à d'autres mesures de la Commission visant à diminuer la demande à court terme dans le cadre du régime, par l'augmentation de la garantie d'adjudication et la réduction du délai d'incorporation de la matière grasse butyrique subventionnée dans les produits finals. L'aide continue donc peut-être d'être fixée à un niveau trop élevé.

Facteurs structurels

72. Depuis l'instauration des mesures d'écoulement en 1969, l'industrie de la transformation des matières grasses butyriques s'est développée, spécialisée et adaptée aux nouvelles conditions du marché. Les entreprises ont également acquis le savoir-faire nécessaire pour se conformer aux exigences complexes de la réglementation.

73. De nouveaux circuits de distribution et marchés sont également apparus (67). Des produits spécialisés, fabriqués à partir de matières grasses butyriques, ont été développés afin de répondre

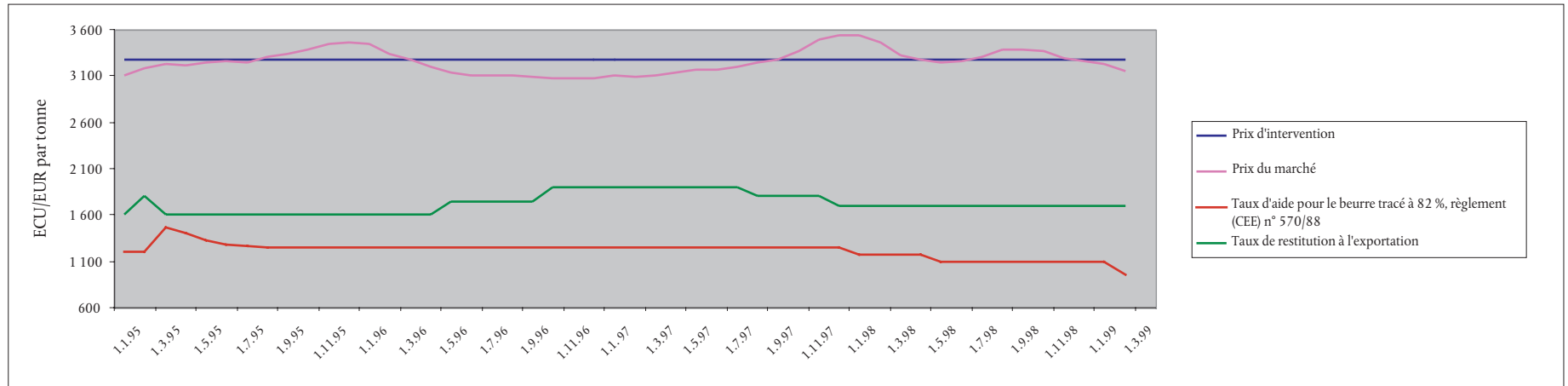
aux exigences de processus de production particuliers [tels que les matières grasses butyriques fractionnées (68) pour la pâtisserie]. Parallèlement, la structure de l'ensemble du secteur alimentaire s'est modifiée avec la production croissante de plats cuisinés pour lesquels des matières grasses butyriques subventionnées sont souvent utilisées (69). Les efforts déployés par l'industrie de la transformation du beurre afin de convaincre l'industrie alimentaire d'utiliser des matières grasses butyriques doivent certainement être pris en considération lors de l'évaluation de l'incidence des mesures d'écoulement sur la création de demande supplémentaire.

Comparaison entre les mesures d'écoulement et les autres formes d'intervention sur le marché

74. Avec des restitutions à l'exportation de beurre s'élevant actuellement à 1 700 EUR/t, et une aide au «beurre pour produits de pâtisserie» non tracé de 910 EUR (70), chaque tonne de beurre écoulée dans le cadre de cette mesure coûte 790 EUR de moins que le beurre exporté avec le soutien de restitutions à l'exportation. Par ailleurs, au niveau actuel des restitutions, il est probablement impossible d'augmenter sensiblement les exportations. Le graphique 4 présente une comparaison des taux de restitution à l'exportation, des niveaux d'aide, des prix moyens du marché et des prix d'intervention.

75. Selon la Commission, les mesures d'écoulement sont beaucoup moins coûteuses que l'intervention publique et que les restitutions à l'exportation, qui sont les autres grands moyens de gestion du marché visant à maîtriser les excédents structurels de beurre. En fait, 83 % des stocks d'intervention entre 1992 et 1998 ont bénéficié de l'aide offerte dans le cadre des mesures d'écoulement des matières grasses butyriques lorsqu'ils ont été finalement vendus. S'agissant de la comparaison établie avec les restitutions à l'exportation, l'affirmation de la Commission est valable si les mesures d'écoulement génèrent une demande supplémentaire. Selon toute vraisemblance, une part non négligeable du beurre écoulé grâce à l'aide de l'UE aurait en tout état de cause été consommée (voir points 63-67).

Graphique 4
COMPARAISON DES STATISTIQUES FONDAMENTALES RELATIVES AU BEURRE



	1.1.95	1.3.95	1.5.95	1.7.95	1.9.95	1.11.95	1.1.96	1.3.96	1.5.96	1.7.96	1.9.96	1.11.96	1.1.97	1.3.97	1.5.97	1.7.97	1.9.97	1.11.97	1.1.98	1.3.98	1.5.98	1.7.98	1.9.98	1.11.98	1.1.99	1.3.99	
Prix d'intervention	3 282	3 282	3 282	3 282	3 282	3 282	3 282	3 282	3 282	3 282	3 282	3 282	3 282	3 282	3 282	3 282	3 282	3 282	3 282	3 282	3 282	3 282	3 282	3 282	3 282	3 282	3 282
Prix du marché	3 110	3 224	3 237	3 248	3 336	3 451	3 442	3 272	3 138	3 098	3 088	3 081	3 107	3 112	3 167	3 194	3 280	3 485	3 537	3 324	3 246	3 312	3 381	3 296	3 221	3 124	
Taux d'aide pour le beurre tracé à 82 % Règlement (CEE) n° 570/88	1 210	1 460	1 320	1 260	1 250	1 250	1 250	1 250	1 250	1 250	1 250	1 250	1 250	1 250	1 250	1 250	1 250	1 250	1 170	1 170	1 090	1 090	1 090	1 090	1 090	950	
Taux de restitution à l'exportation	1 600	1 600	1 600	1 600	1 600	1 600	1 600	1 600	1 750	1 750	1 750	1 900	1 900	1 900	1 900	1 900	1 805	1 805	1 700	1 700	1 700	1 700	1 700	1 700	1 700	1 700	

Source: Extrait des données fournies par la DG VI de la Commission.
Note: L'augmentation du taux d'aide apparaissant pour le premier trimestre 1995 n'est pas réelle, mais s'explique par l'ajustement du mécanisme du taux vert.

Excédents structurels

76. Introduite en 1969 ⁽⁷¹⁾, la première mesure d'écoulement a été considérée comme une mesure temporaire, limitée aux ventes de beurre de stocks d'intervention au secteur de la transformation. Néanmoins, les mesures d'écoulement ont continué d'exister depuis lors. Elles ont été étendues afin de comprendre également le beurre du stockage privé, la crème et le beurre provenant du marché, ainsi que le beurre concentré, et elles sont finalement devenues des régimes d'aide permanents visant à augmenter la demande, notamment dans l'industrie alimentaire.

77. Compte tenu de la baisse de la demande qui est prévue pour les cinq prochaines années (voir point 12) et du niveau des quotas arrêté dans le cadre de la réforme envisagée dans l'Agenda 2000 (voir point 9), aucune réduction de l'excédent qui a caractérisé le marché du beurre ces dix dernières années ne peut être escomptée.

78. Tout en s'attachant à réduire à un minimum le coût des mesures d'écoulement des excédents de beurre, la Commission devrait également envisager des mesures structurelles afin d'encourager la demande de beurre non subventionné et/ou d'en limiter l'offre. En ce qui concerne cette dernière, la Cour a par le passé suggéré que le mécanisme visant à empêcher que la teneur en matières grasses du lait ne soit trop importante fasse l'objet d'une révision ⁽⁷²⁾ et elle observe que la réduction des niveaux de prix garantis a été repoussée à 2005 par le Conseil européen de Berlin ⁽⁷³⁾.

CONCLUSION

79. Mises en place temporairement en 1969, les mesures d'écoulement du beurre se sont développées et sont devenues un régime permanent visant à maîtriser les excédents structurels de beurre liés à la surproduction qui caractérise le secteur laitier, en dépit de l'introduction des quotas laitiers en 1984 (voir point 76).

80. Certaines déficiences relatives aux dispositions réglementaires qui régissent les mesures d'écoulement et à leur mise en œuvre

ont également entravé l'efficacité des aides de l'UE. Les importations de beurre de qualité inférieure sont éligibles à l'aide communautaire, l'aide n'est pas fixée au niveau le plus bas possible et la TVA est imposée sur les subventions de l'UE dans certains États membres (voir points 28-34).

81. Les autorités des États membres sont généralement conscientes des exigences de la réglementation et ont affecté suffisamment de ressources à la gestion des mesures d'écoulement. Néanmoins, l'audit a montré que des améliorations sont nécessaires, notamment concernant l'agrément et les inspections des établissements autorisés à incorporer du beurre subventionné, ainsi que le contrôle de l'addition de traceurs et de l'origine communautaire du beurre destiné à la consommation directe (voir points 31-34 et 51-52).

82. La Commission n'a fait aucune évaluation complète de l'incidence de ces mesures sur la demande. Néanmoins, les informations recueillies semblent indiquer que l'aide de l'UE n'a généré qu'une demande supplémentaire limitée du beurre, étant donné l'avantage considérable que représentent le prix des matières grasses concurrentes et la faible incidence de l'aide sur les prix à la consommation de la plupart des produits dans lesquels du beurre subventionné est actuellement intégré (voir points 61-67).

83. L'excédent persistant de la production laitière de l'UE est le résultat combiné de l'effet limité du régime des quotas sur la production et de la réduction très sensible de la consommation par habitant survenue à la fin des années 80. Les mesures d'écoulement du beurre qui existent actuellement ne permettent pas, à elles seules, de faire face aux excédents structurels. La réduction du niveau du prix garanti, associée à des mesures de contrôle de la production, doit être envisagée (voir points 7, 8 et 78).

84. La Commission devrait entreprendre une évaluation complète des mesures d'écoulement. Parallèlement, les procédures d'adjudication actuelles méritent d'être révisées et l'aide devrait être progressivement réduite et centrée sur les seules matières grasses butyriques de qualité non importées utilisées dans des produits pour lesquels une demande supplémentaire sera effectivement générée. Par ailleurs, d'autres mesures visant à améliorer la demande de matières grasses butyriques non subventionnées, et des mesures destinées à sanctionner l'augmentation de la teneur en matières grasses du lait frais, doivent être envisagées (voir points 12 et 77-78).

Le présent rapport a été adopté par la Cour des comptes à Luxembourg en sa réunion des 23 et 24 février 2000.

Par la Cour des comptes

Jan O. KARLSSON

Président

NOTES

- (¹) Dont quelque 15 000 t de beurre de ferme.
- (²) Source: ZMP Bonn. La production mondiale de beurre est de 4 065 000 t. Données pour 1997 compilées à partir de diverses sources, dont Eurostat, la FAO et l'USDA, mais concernant uniquement les pays producteurs pour lesquels des données précises sont disponibles. Une part importante du lait de vache est produite dans les pays en développement pour lesquels aucun chiffre précis n'est disponible. La part européenne de la production totale de lait de vache, y compris des pays en développement, s'élève à 25 % environ.
- (³) La quantité totale disponible sur le marché est constituée par les stocks publics et privés (51 000 t), plus les importations (90 000 t) et la production de l'UE (1 843 000 t).
- (⁴) Consommation totale moins consommation subventionnée (voir également tableau 1).
- (⁵) Stockage public (3 000 t) et stockage privé (57 000 t) fin 1998; quelque 9 000 t de plus que l'année précédente (différences au total dues aux arrondis). Pour ce qui concerne les mesures d'écoulement, les quantités (464 000 t) indiquées pour 1998 dans le bilan d'approvisionnement du beurre ne comprennent pas la crème qui a également été subventionnée par les mesures d'écoulement.
- (⁶) Situation et perspectives du secteur laitier, avril 1997 (Commission, DG VI — Document de travail PAC 2000).
- (⁷) Les montants monétaires sont exprimés en écus lorsqu'il s'agit de périodes antérieures au 1^{er} janvier 1999 et en euros pour les périodes postérieures à cette date.
- (⁸) Rapport annuel relatif à l'exercice 1989, points 4.1.1 à 4.1.26 (JO C 313 du 12.12.1990).
- (⁹) JO L 148 du 28.6.1968, p. 13.
- (¹⁰) Les mesures relatives au lait écrémé en poudre ont été examinées par la Cour en 1998. Voir le rapport spécial n° 1/99 (JO C 147 du 27.5.1999).
- (¹¹) JO C 401 du 22.12.1998.
- (¹²) Le prix d'intervention du beurre et du lait écrémé s'élève respectivement à 3 282,00 ECU et à 2 055,20 ECU par tonne (ce prix s'applique depuis 1995). Néanmoins, le stockage public n'intervient que si les prix du marché sont inférieurs à 92 % du prix d'intervention. Le cours d'achat fixé par la Commission ne doit pas être inférieur à 90 % du prix d'intervention.
- (¹³) Voir le chapitre 4 du rapport annuel de la Cour relatif à l'exercice 1993, points 4.1-4.54 concernant l'aide destinée à la caséine et aux caséinates provenant du lait écrémé (JO C 327 du 24.11.1994) et le rapport spécial n° 1/99 relatif à l'aide au lait écrémé et au lait écrémé en poudre destinés à l'alimentation animale, notamment le tableau 2 (JO C 147 du 27.5.1999). L'équivalent-LEP de caséine compris, la production communautaire totalise 1,6 Mio t. Les dépenses de 1 050 Mio ECU en 1998 comprennent 367 Mio ECU pour les mesures d'écoulement de LEP et une autre aide de 287 Mio ECU pour la caséine.
- (¹⁴) Les quotas laitiers ont été introduits par le règlement (CEE) n° 856/84 du Conseil du 31.3.1984 (JO L 90 du 1.4.1984, p. 10). Le système actuel est régi par le règlement (CEE) n° 3950/92 du Conseil du 28.12.1992 (JO L 405 du 31.12.1992, p. 1).
- (¹⁵) Les quotas laitiers passeront alors de 117 492,6 Mio t à 120 324,1 Mio t. En supposant que la structure de la production reste inchangée, la hausse des quotas entraînera une augmentation proportionnelle de la production butyrique de 44 232 t qui devront être vendues sur le marché, avec ou sans subventions.
- (¹⁶) Bilan global du lait en 1997 exprimé en équivalent-lait: livraisons de 113,28 Mio t, équivalentes à 111 % de la consommation totale et à 120 % de la consommation totale aux prix du marché. Pour les matières grasses du lait, la situation est plus favorable: les livraisons et la consommation totale sont équilibrées, mais si seule la consommation aux prix du marché est prise en compte, le surapprovisionnement s'élève à 9 % (Source: ZMP Bonn, Cow Milk Balance of the European Union).
- (¹⁷) Même si ce chiffre inclut la production annuelle (quelque 140 000 t) des trois nouveaux États membres, la production actuelle de l'UE est très inférieure aux niveaux de production enregistrés de 1980 à 1987, lorsque celle-ci se situait entre 1,9 et 2,3 Mio t par an.
- (¹⁸) La quantité ayant fait l'objet de contrats est supérieure à la quantité indiquée dans le bilan du lait (tableau 1) pour les stocks privés en raison de leur renouvellement durant l'année. Quantités ayant fait l'objet de contrats en 1996: 205 000 t, 1997: 144 000 t, 1998: 181 000 t, prévisions 1999: 200 000 t.
- (¹⁹) Cela représente un niveau de consommation légèrement plus élevé que les années précédentes, même après la prise en compte des 100 000 autres tonnes consommées annuellement dans les trois nouveaux États membres.
- (²⁰) La réduction de la consommation par habitant s'explique généralement par des modifications des préférences des consommateurs, notamment en raison d'aspects d'ordre sanitaire et de l'augmentation de l'offre de produits de substitution.
- (²¹) Rapports PAC: Perspectives des marchés agricoles 1998-2005, Commission, DG VI, octobre 1998.
- (²²) Source: Commission européenne, DG VI. D1 «Prix du beurre communiqués par les États membres (en % des prix d'intervention) [règlement (CEE) n° 1547/87 de la Commission]».
- (²³) «Situation et perspectives du secteur laitier» (avril 1997); le tableau de la page 28 indique que toutes les exportations de beurre et de *butteroil* sont subventionnées.
- (²⁴) La fixation du niveau des restitutions à l'exportation est complexe car les prix des produits laitiers varient d'un État membre à l'autre et sont sensiblement plus élevés que les prix du marché mondial, qui sont établis en dollars américains. Par exemple, depuis 1995, les prix allemands du beurre ayant une teneur en matières grasses de 82 % ont été en moyenne supérieurs de 4 % à ceux du Royaume-Uni.
- (²⁵) Conformément aux engagements pris dans le cadre de l'*Uruguay Round* (GATT) en matière d'exportations, l'UE devrait limiter les restitutions à l'exportation de beurre et de *butteroil*. Les dépenses annuelles de restitutions à l'exportation ont été limitées à 1 392,1 Mio ECU en 1995/1996, diminuant progressivement pour s'établir à 947,8 Mio ECU en 2000/2001. La quantité annuelle autorisée pour le versement de restitutions à l'exportation a été limitée à 487 800 t en 1995/1996 et doit décliner progressivement pour s'établir à 399 300 t en 2000/2001. Les exportations réelles de l'UE ont atteint 220 000 t en 1995 et 170 000 t en 1998.
- (²⁶) Source: La situation de l'agriculture dans l'Union européenne, rapport 1997. COM(1998) 611 final du 8 décembre 1998.
- (²⁷) Voir point 1.3 du rapport spécial n° 4/98 de la Cour, qui fait l'histoire des quotas et de la réduction des taux de prélèvement en Nouvelle-Zélande.
- (²⁸) L'aide au stockage privé est disponible sur la base de contrats de stockage entre bénéficiaires et organismes payeurs pour une durée d'au moins 90 jours. L'aide est versée pour un maximum de 210 jours. L'aide s'élève à 24 ECU/t à coûts fixes et 0,7591 ECU/t par jour en 1998 (0,6773 EUR en 1999). L'aide totale pour une tonne au-delà de la période maximale de 210 jours est égale à 183,41 ECU en 1998 (166,23 EUR en 1999).
- (²⁹) JO L 172 du 30.6.1981, p. 14.
- (³⁰) Une quatrième mesure d'écoulement, le «beurre pour l'armée» [règlement (CEE) n° 2192/81 de la Commission, du 31.7.1981] a été suspendue en 1989 et finalement abrogée par le règlement (CE) n° 479/99 de la Commission du 4.3.1999 (JO L 57 du 5.3.1999, p. 5).
- (³¹) Conformément au règlement (CEE) n° 570/88 de la Commission (JO L 55 du 1.3.1988, p. 32), la formule A porte sur l'utilisation de beurre pour les produits de pâtisserie et comporte différents produits considérés comme similaires. La formule B concerne l'utilisation pour les glaces alimentaires. La formule C est relative aux préparations des aliments d'extrait de farine, d'amidon et de malt. La formule D concerne les conserves/préparations de viande, poisson, sauces et soupes. À partir de 1998, le règlement est remplacé par le règlement (CE) n° 2571/97 de la Commission (JO L 350 du 20.12.1997, p. 3). Le nouveau règlement ne prévoit que deux formules: A (correspondant aux anciennes formules A, C et D) et B (correspondant à l'ancienne formule B). Il n'existe cependant aucune différence majeure entre le nouveau et l'ancien règlement. En raison du délai entre l'adjudication et le paiement de l'aide, lié à la présentation de la preuve de l'utilisation

- finale, des paiements continuent d'être effectués dans le cadre de l'ancien règlement (CEE) n° 570/88 de la Commission. Sauf indication contraire, les observations de la Cour englobent à la fois le nouveau et l'ancien règlement.
- (³²) Un bon accueil a été réservé à cette mesure en Allemagne en raison de l'utilisation traditionnelle de beurre de cuisine dans le sud du pays. La formule «butter ghee» est principalement utilisée pour la cuisine indienne et pakistanaise. En raison de l'incidence limitée du règlement, la Commission l'a suspendu en janvier 1998, mais cette décision a été abrogée en mai 1998, notamment à cause du marché allemand.
- (³³) Des traceurs doivent être ajoutés afin d'indiquer que les produits ont été subventionnés. Les produits non tracés ne sont éligibles à l'aide que sous certaines conditions et sont davantage contrôlés.
- (³⁴) La révision la plus récente des taux d'aide, de janvier 1999, ne comprend toutefois aucune réduction du taux d'aide pour les organisations sans but lucratif.
- (³⁵) Les adjudications sont effectuées deux fois par mois, à l'exception néanmoins des mois d'août et de décembre, où il n'y en a qu'une seule.
- (³⁶) La procédure décrite concerne la crème, le beurre ou la matière grasse butyrique produits à partir de quantités provenant du marché auxquelles le taux d'aide est appliqué. S'agissant du beurre provenant du stockage public à l'intervention, les soumissionnaires doivent indiquer un prix pour le beurre d'intervention qu'ils veulent acheter.
- (³⁷) Pour les glaces alimentaires, le programme et le niveau des prix sont calculés et fixés en janvier/février pour toute la saison d'été et il est difficile pour les producteurs de corriger les prix en cours de saison.
- (³⁸) Les exigences de qualité les plus rigoureuses concernent le beurre du stockage public, celles pour le beurre du stockage privé étant moins strictes; par exemple, le beurre peut être salé et ne doit pas être fabriqué directement et exclusivement à partir de crème pasteurisée.
- (³⁹) Ce beurre doit être produit directement et exclusivement à partir de crème pasteurisée et répondre aux dispositions de l'article 6, paragraphe 2, du règlement (CEE) n° 804/68 du Conseil et aux exigences des catégories nationales de qualité. La crème doit être conforme aux dispositions de l'article 6, paragraphe 5, dudit règlement et, en outre, avoir une teneur en matières grasses supérieure ou égale à 35 %.
- (⁴⁰) Le beurre concentré doit seulement être conforme aux dispositions de l'annexe 1 du règlement (CE) n° 2571/97 de la Commission, à savoir: teneur en matières grasses de 99,8 % au minimum, humidité et composants non gras du lait 0,2 %, acides gras libres 0,35 %, indice de peroxyde 0,5 % au maximum, odeur, absence d'odeurs étrangères, absence d'agents neutralisants et absence de matières grasses non lactiques.
- (⁴¹) Le beurre de lactosérum a un goût particulièrement fort et n'est pas commercialisé pour la consommation humaine directe.
- (⁴²) Le beurre recombinaison est fabriqué à partir de *butteroil* par adjonction d'eau et/ou de crème afin d'obtenir un type de graisse laitière ayant une teneur en matières grasses correspondant à celle du beurre frais.
- (⁴³) Le volume total de beurre importé utilisé pour la production de beurre concentré subventionné ne peut être quantifié car aucune donnée statistique n'est disponible.
- (⁴⁴) Le droit préférentiel à l'importation de beurre néo-zélandais ayant une teneur en matières grasses de 80 % s'élève à 868,88 EUR/t et équivaut à un taux de 1 083,38 EUR/t si le calcul est effectué en fonction d'une teneur en matières grasses de 99,8 %. Le produit est éligible à la subvention pour le *butteroil*, de 1 130 EUR s'il est non tracé, et de 1 170 EUR/t s'il est tracé. Le taux est déjà supérieur au droit à l'importation. Le produit final, s'il est exporté en tant que produit hors annexe II, peut bénéficier de restitutions à l'exportation de 2 160 EUR/t, dont il faut déduire l'aide reçue. L'importation de beurre néo-zélandais pour la production de *butteroil* est donc plus rentable par rapport à l'utilisation de beurre communautaire, car le beurre peut être importé aux prix du marché mondial, bien inférieurs aux prix européens.
- (⁴⁵) Rapport spécial relatif à l'importation de produits laitiers néo-zélandais et de fromage suisse (JO C 127 du 24.4.1998, points 3.32 et 3.33).
- (⁴⁶) Selon les services de la Commission, on a essayé d'inclure dans le règlement (CE) n° 2571/97 une condition en faveur des produits européens, analogue au règlement (CEE) n° 429/90, mais le comité de gestion n'a pas donné son accord.
- (⁴⁷) Document 5911/99 du Conseil, du 19 février 1999, annexe III à l'annexe: Conclusions concernant le rapport spécial n° 4/98 de la Cour.
- (⁴⁸) Le règlement (CE) n° 2571/97 de la Commission permet également le versement d'une subvention pour les produits non tracés, mais à des taux d'aide inférieurs et sous certaines conditions uniquement.
- (⁴⁹) Directive 79/112 du Conseil du 18 décembre 1979. En ce qui concerne la règle des 25 %, l'article 6, paragraphe 7, s'applique. Cependant, lorsque la teneur en beurre du produit final dépasse 25 %, il est peu probable que le producteur final déclare les traceurs, puisque le grossiste en matières grasses n'est pas tenu de déclarer la composition du produit.
- (⁵⁰) Directive 77/388 du Conseil du 17.5.1977 en matière d'harmonisation des législations des États membres relatives aux taxes sur le chiffre d'affaires — Système commun de TVA sur la valeur ajoutée: assiette uniforme (JO L 145 du 13.6.1977, p. 1).
- (⁵¹) Un tableau mensuel des offres reçues et des quantités acceptées. Des tableaux trimestriels montrant les quantités entrant et sortant de l'État membre dans le cadre des exemplaires de contrôle T 5 et des données relatives à leur incorporation dans des produits finals. Par ailleurs, l'article 25 exige la communication des prix payés par les utilisateurs finals et des cas où il a été constaté que les dispositions de l'article 1^{er}, paragraphe 2, du règlement (CE) n° 2571/97 de la Commission (ce paragraphe concerne la qualité du beurre, du beurre concentré et de la crème) n'ont pas été respectées.
- (⁵²) Cela concerne, conformément au règlement (CE) n° 2571/97 de la Commission, l'addition de traceurs, le reconditionnement du beurre concentré, l'incorporation dans les produits intermédiaires et, s'il y a lieu, l'incorporation de beurre, de beurre concentré, de produits intermédiaires et de la crème dans les produits finals. Le règlement (CEE) n° 429/90 de la Commission prévoit également l'agrément des établissements pour la production de beurre concentré et pour son conditionnement.
- (⁵³) Par exemple, les inscriptions comptables étaient faites au stylo et/ou sur diverses feuilles de papier. D'autres ne mentionnaient aucun numéro d'opération ou ne contenaient que des chiffres globaux qui ne pouvaient être rapprochés de l'opération concernée.
- (⁵⁴) Plusieurs cas ont été signalés à cet égard: la qualité de la matière grasse butyrique doit être contrôlée par des analyses en laboratoire tant avant qu'après l'addition du traceur. Le contrôle avant l'addition du traceur n'était pas documenté aux Pays-Bas et, en Belgique, il n'a pas été effectué par un bénéficiaire autorisé à pratiquer lui-même le contrôle. En Espagne, le prélèvement d'échantillons avant l'addition de traceurs a été supprimé. Des échantillons ont été prélevés auprès d'un grand producteur en France, dans une cuve centrale, mais les mouvements n'ont pas été consignés, si bien que rien ne prouve que les échantillons ont été prélevés sur les lots de production à inspecter.
- (⁵⁵) Les autorités espagnoles ont certifié l'utilisation finale de produits importés sous couvert des exemplaires de contrôle T 5, en dépit d'une description incorrecte ou incomplète du produit sur l'exemplaire T 5.
- (⁵⁶) Ils doivent confirmer leur engagement de procéder à l'incorporation de matières grasses butyriques dans des produits finals et reconnaître avoir connaissance des sanctions qu'ils peuvent encourir s'il se révélait, à l'occasion de tout contrôle que les pouvoirs publics sont amenés à effectuer, que les obligations souscrites n'ont pas été remplies.
- (⁵⁷) S'agissant de l'Allemagne, une telle base de données devrait être mise en place dans les prochains mois.
- (⁵⁸) Les contrôles sont réalisés au niveau régional (1 % des déclarations) en Allemagne, aucun contrôle n'est réalisé en France.
- (⁵⁹) S'agissant des livraisons vers d'autres États membres, des exemplaires de contrôle T 5 doivent être établis, indiquant le produit, la formule et les délais appropriés. L'État membre «importateur» est responsable du contrôle de l'utilisation finale.
- (⁶⁰) L'huile de palme est le principal produit du palmier et le principal substitut du *butteroil* dans la fabrication de glaces alimentaires. Le premier stade du processus consiste à extraire l'huile de palme brute de l'épicarpe des palmiers à huile. Ce produit est ensuite transformé en huile de cuisine. La Malaisie en est le principal exportateur.
- (⁶¹) L'huile de coco (coprah) provient des cocotiers. En raison de l'insuffisance des recherches pour de nouvelles applications et du vieillissement des plantations, elle est de plus en plus concurrencée par d'autres huiles végétales. L'Asie du Sud-Est, l'Afrique et le Pacifique en sont les principaux producteurs.
- (⁶²) La margarine n'est pas seulement fabriquée à partir de graisses végétales, mais peut aussi être produite à partir de graisses animales. La concurrence des prix est néanmoins déterminée par les graisses végétales, et par conséquent, les exemples reposent sur ces graisses.

- (⁶³) En l'absence de statistiques fiables sur les valeurs commerciales, le prix est estimé sur la base de données présentées par la Commission: prix caf Rotterdam pour l'huile de palme en 1998: 600 ECU plus 3 % de droits de douane, plus le coût estimatif du raffinage (40 ECU) = 658 ECU/t. Les marges commerciales sont à ajouter.
- (⁶⁴) Par exemple, le beurre tracé est passé de 1 460 ECU/t en 1995 à 950 EUR/t en 1999.
- (⁶⁵) Des produits de substitution ont déjà été développés, qui contiennent principalement des graisses végétales et un peu de beurre non subventionné.
- (⁶⁶) Le taux d'aide est fixé par 100 kg. Une réduction d'1 écu par 100 kg correspond à une économie globale de 10 ECU/t.
- (⁶⁷) En Allemagne, par exemple, le développement de la marque «Butaris», soutenu par la publicité, pour l'utilisation de matières grasses butyriques comme beurre de cuisine dans les restaurants et chez les particuliers. D'autres exemples concernent des marques conçues pour le *butter ghee* destiné au marché des minorités ethniques, notamment au Royaume-Uni, et plusieurs marques développées par différents fabricants pour le beurre concentré destiné aux fabricants de pâtisserie.
- (⁶⁸) Pour la fabrication de produits de pâtisserie, il importe que les graisses utilisées donnent de bons résultats à une température et à une durée de cuisson données. En variant le traitement et le mélange des différentes graisses comprises dans le beurre (stérol, cholestérol et oléic), le beurre fractionné peut produire des résultats uniformes tout au long de l'année.
- (⁶⁹) Par exemple, l'utilisation de produits préfabriqués par des pâtisseries locaux.
- (⁷⁰) Depuis janvier 1999, il s'agit du taux d'aide pour 82 % du beurre non tracé provenant du marché. Des taux d'aide plus élevés s'appliquent au beurre concentré.
- (⁷¹) Règlement (CEE) n° 198/69 de la Commission du 31.1.1969 (JO L 26 du 1.2.1969, p. 31).
- (⁷²) Dans le rapport spécial n° 4/93 (JO C 12 du 15.1.1994), relatif à la mise en œuvre du régime des quotas, la Cour faisait observer que «la pénalité infligée en cas de dépassement de la teneur de référence en matières grasses manque de force de dissuasion». La teneur en matières grasses du lait de vache livré est passée de 3,87 % en 1984 (CEE à 10) pour atteindre 4,09 % en 1997 (UE à 15). L'augmentation de la teneur en matières grasses a une répercussion directe sur la production de beurre. Pour le calcul de la production laitière, la quantité de lait a progressé de 0,18 % par 0,1 g de matières grasses supplémentaires par kg de lait. Par exemple, une augmentation de la teneur en matières grasses de 22,2 % (passant de 3,6 % à 4,4 %) se traduirait par une augmentation de la production laitière de 41,4 %.
- (⁷³) Une réduction progressive des prix indicatifs et des prix d'intervention du beurre et du lait écrémé en poudre interviendra à partir du 1^{er} juillet 2005. Voir le règlement (CE) n° 1255/99 du Conseil du 17.5.1999 (JO L 160 du 26.6.1999, p. 48).
-

RÉPONSES DE LA COMMISSION

PRINCIPALES CONSTATATIONS

Le secteur laitier est en excédent structurel avec une production de beurre excédant la demande aux prix normaux du marché. C'est pourquoi le Conseil a exigé, dans le cadre de la politique agricole commune, que soient appliquées des mesures de soutien sous la forme d'un système d'intervention pour le beurre et le lait écrémé en poudre (LEP), ainsi que des mesures d'écoulement interne et externe, dans le but d'améliorer l'équilibre du marché et d'assurer la stabilité à la fois des consommateurs et des producteurs de lait.

Les mesures d'écoulement interne sont indispensables dans une situation où la consommation de beurre continue de diminuer; elles se sont avérées un moyen efficace pour maintenir la stabilité et éviter des achats plus coûteux pour le stockage public à l'intervention. Pendant près de trente ans, le régime relatif aux produits de pâtisserie et aux glaces alimentaires en particulier a constitué un important instrument pour améliorer l'équilibre du marché du beurre. Au fil du temps, des améliorations ont été apportées à la réglementation et le Conseil a également confirmé, dans l'accord Agenda 2000, la nécessité de poursuivre l'application des mesures d'écoulement.

Les niveaux d'aide et les quantités prévues dans le régime relatif aux produits de pâtisserie et aux glaces alimentaires et dans celui relatif au beurre de cuisine concentré sont fixés au travers d'une procédure d'adjudication; la Commission est convaincue que la procédure telle qu'elle a été appliquée dans le passé a permis de s'assurer que les niveaux d'aide et les quantités ont été fixés à un niveau approprié, garantissant la stabilité et l'écoulement au prix le plus avantageux des excédents de beurre à court, moyen et long termes. Depuis 1995, l'aide a été réduite d'environ 35 % et — en dépit du fait que des achats à l'intervention coûteux ont été temporairement nécessaires — la Commission a réussi à freiner l'utilisation accrue de beurre subventionné et à restaurer un certain équilibre du marché.

Les réductions d'aide opérées depuis 1995 ont permis d'économiser chaque année environ 250 millions d'euros pour une quantité approximative de 500 000 tonnes de beurre, mais une réduction supplémentaire des aides comporte des risques, en particulier dans une période marquée par des prix bas et des achats à l'intervention. La Commission et les États membres suivent de près les niveaux des aides et les quantités ayant fait l'objet de contrats, dans le cadre du comité de gestion du lait et des produits laitiers.

Le beurre de seconde qualité et le beurre importé font tous deux partie de l'offre de beurre et les mesures d'écoulement interne garantissent l'écoulement des excédents de matières grasses lactiques sous la forme de beurre, de crème ou de concentré de beurre (CB). Le beurre de qualité inférieure et le beurre importé ne sont pas éligibles en tant que tels, mais ils peuvent être utilisés pour la production de concentré de beurre de haute qualité sans que l'impact du régime en soit réduit. En outre, les concessions et les accords internationaux concernant le beurre importé doivent être respectés.

L'étude d'experts mentionnée par la Cour mettait notamment en cause deux traceurs et leur incidence sur la santé. Toutefois, selon des informations fournies ultérieurement par des États membres, ces traceurs ne sont en fait pas utilisés dans le cadre du régime relatif aux produits de pâtisseries et aux glaces alimentaires. La Commission va donc les supprimer du règlement. En outre, en tant qu'arômes, ils seront évalués par le comité scientifique de l'alimentation humaine comme le prévoit le règlement (CE) n° 2232/96 du Parlement européen et du Conseil. À l'heure actuelle, il n'est pas prévu de modifier la directive du Conseil sur les exigences en matière d'étiquetage, qui couvre déjà les arômes et les aspects relatifs à l'information et à la protection des consommateurs.

La Commission a pris note des remarques de la Cour concernant la TVA et les examinera dans le cadre de l'action future visant à moderniser et à simplifier le régime de TVA.

Les États membres recevront notification des remarques faites par la Cour concernant leur gestion des mesures d'écoulement et, au besoin, des corrections financières seront apportées dans le cadre de la procédure d'apurement des comptes.

L'objet des mesures en faveur des produits de pâtisserie et des glaces alimentaires est principalement d'assurer que les matières grasses lactiques seront utilisées comme matières premières au lieu des graisses végétales qui leur font concurrence. Les produits éligibles ont été soigneusement sélectionnés dans cette optique au sein du comité de gestion du lait. Des informations concernant l'utilisation des matières grasses lactiques subventionnées dans les divers groupes de produits finaux seront bientôt disponibles et, en outre, une évaluation de l'organisation de l'ensemble du marché du lait (y compris du régime des quotas) est prévue en 2001, de sorte que les résultats seront disponibles lorsque le système de quotas sera revu en 2003.

À la suite des décisions prises par le Conseil dans le cadre d'Agenda 2000, les excédents structurels subsisteront, et exception faite du soutien limité de la Communauté en faveur d'activités générales de promotion, on considère qu'il appartient au secteur laitier et aux diverses organisations défendant les intérêts du secteur laitier de promouvoir le lait et les produits laitiers et d'accroître la demande.

Grâce à la politique menée dans le secteur laitier au cours de la dernière décennie, en particulier en ce qui concerne la gestion du système de quotas laitiers, les achats à l'intervention entre 1995 et 1998 ont été faibles et les stocks limités à environ 3 000 tonnes à la fin de 1998 contre 1,3 million de tonnes à la fin de 1986. Malheureusement, les stocks ont recommencé à augmenter en 1999. En outre, la part du secteur laitier dans le budget, qui avait atteint un record de quelque 6 milliards d'euros, soit 30 % des dépenses totales en 1985, est retombée à moins de 3 milliards d'euros, soit 7 % des dépenses totales en 1999.

L'OCM DANS LE SECTEUR DU LAIT ET LES EXCÉDENTS DE BEURRE

6-22. L'introduction du système des quotas laitiers en 1984 a entraîné des réductions immédiates des livraisons de lait, et les réductions ultérieures des quotas ainsi que les mesures permanentes d'écoulement interne et externe ont considérablement amélioré la situation du marché.

Le niveau des quotas laitiers est une question hautement politique qui a fait l'objet d'intenses négociations au sein du Conseil. Toutefois, les réductions de quotas opérées dans le passé n'ont fait que réduire les excédents structurels sans les éliminer.

Les stocks publics de beurre d'intervention qui avaient atteint 841 000 tonnes à la fin de 1984 ont chuté à 3 000 tonnes à la fin de 1998 (après avoir atteint un record de 1,3 million de tonnes à la fin de 1986) et les achats à l'intervention ont été limités à quelque 43 000 tonnes au cours de la période de 1985 à 1998. Toutefois, en 1999, lors de l'ouverture de l'intervention publique en raison des faibles prix du marché dans onze États membres, les achats à l'intervention ont atteint près de 55 000 tonnes.

Dans le cadre d'Agenda 2000, le Conseil a décidé qu'une augmentation des quotas s'accompagnerait de réductions des prix de soutien de 15 % pour le beurre et le lait écrémé en poudre (LEP) et, étant donné la tendance à la baisse de la consommation de beurre aux prix normaux du marché, un excédent structurel subsistera. En conséquence, des mesures d'écoulement interne seront indispensables pour le beurre et le LEP dans les années à venir.

La Commission rappelle sa réponse au rapport de la Cour n° 1/99 concernant l'aide à l'utilisation du lait écrémé et du LEP comme aliments pour animaux, dans laquelle elle indique que les excédents de lait qui ne peuvent pas être transformés en autres produits laitiers à valeur ajoutée sont utilisés pour la fabrication de beurre et de LEP, les deux produits d'intervention qui forment la base du mécanisme de soutien du marché dans le secteur laitier.

Étant donné la stabilité actuelle de la production, la diminution des exportations, réduites, l'augmentation des importations, l'absorption relativement stable de beurre au titre des mesures d'écoulement interne et la faible consommation normale, la Commission est d'avis que les mesures d'écoulement interne ont un effet substantiel sur l'équilibre du marché, en particulier à un moment où les stocks publics ont diminué et où il y a des achats à l'intervention limités.

Les excédents structurels de 20 % en termes d'équivalent-lait (à l'exclusion de la consommation subventionnée) mentionnés par la Cour requièrent à la fois des ventes subventionnées à l'intérieur de la Communauté de quelque 500 000 tonnes d'équivalent-beurre et des exportations avec restitutions. Sinon, le beurre finira en intervention publique sur un marché caractérisé par de faibles niveaux de prix. Comme la Cour le souligne au point 14, il est peu probable qu'il existe des débouchés réels pour un accroissement des exportations de beurre de l'Union européenne, et l'absorption réduite dans le cadre des mesures d'écoulement interne débouchera donc dans une large mesure sur de coûteux achats publics à l'intervention.

Le coût moyen par tonne indiqué par la Cour au point 17 d) ne reflète peut-être pas parfaitement la situation du fait du décalage qu'il y a entre le moment où les quantités sont mises en adjudication et celui où s'effectue le versement final de l'aide. En janvier 1999, l'aide pour les produits de pâtisserie et les glaces alimentaires (produits non tracés à 82 %) s'élevait à 910 euros par tonne, les restitutions à 1 700 euros par tonne et le prix d'achat à l'intervention à 2 954 euros par tonne.

OBSERVATIONS CONCERNANT LES RÉGIMES D'ÉCOULEMENT

Fixation du niveau de l'aide

23-27. La Commission fixe, pour chaque adjudication, une limite à l'aide accordée, qui tient compte des quantités demandées. Étant donné la nature des opérations en question, l'opérateur doit être en mesure de planifier des fournitures régulières. Celui-ci présente son offre en conséquence et le niveau maximal de l'aide fixée pour l'adjudication en question permettra ou non d'attribuer la quantité présentée par l'opérateur. Si l'aide est fixée à un niveau tel que ses offres se voient refusées à plusieurs reprises, il se tournera vers d'autres sources de matières premières et cessera de participer aux adjudications. En conséquence, le mécanisme ne serait pas aussi efficace qu'il l'est actuellement pour assurer l'écoulement des matières grasses butyriques. L'efficacité du système d'adjudication à assurer un niveau d'aide optimal n'empêche pas que les aides et les prix de vente du beurre d'intervention puissent rester inchangés pendant certaines périodes, si les quantités et le niveau des aides demandés par les opérateurs dans une situation donnée du marché correspondent aux objectifs de la Commission. En outre, la Commission peut décider de n'accepter aucune des offres reçues.

Dans la situation actuelle, rien n'indique que la demande d'aide soit supérieure à l'objectif quantitatif et, sur la base des discussions en cours au sein du comité de gestion du lait, la Commission est convaincue que les niveaux d'aide sont appropriés et que le système d'adjudication fonctionne correctement.

Grâce au système d'adjudication actuel, il a été possible de réduire considérablement les niveaux d'aide au fil du temps. Depuis le début de 1995, l'aide au beurre tracé à 82 % au titre du régime relatif aux produits de pâtisserie et aux glaces alimentaires a été réduite de 35 % passant de 146 écus par 100 kg (correspondant à 45 % du prix d'intervention (PI) à 95 euros par 100 kg (soit 29 % du PI). Au cours de la même période, la part de l'aide dans le prix du marché a chuté d'environ 45 % à près de 30 %.

Dans le même temps, l'aide au beurre de cuisine concentré a été réduite de 209 écus par 100 kg à 117 euros par 100 kg et l'aide aux organisations sans but lucratif est passée de 156 écus par 100 kg à 105 euros par 100 kg, soit 32 %.

Les États membres et la Commission considèrent que le système d'adjudication est clair à la fois pour les opérateurs et pour les administrations et constitue la meilleure méthode de gérer les quantités. Il a été introduit pour assurer un accès égal à tous les acheteurs, pour fixer l'aide au niveau strictement nécessaire et pour contrôler les quantités effectivement concernées. La stabilité est capitale pour les utilisateurs et pour le bon fonctionnement des régimes.

Exigences de qualité

28-30. Le Commission tient à souligner que les aides accordées au titre des mesures d'écoulement interne visent à assurer l'écoulement des excédents de matières grasses contenues dans le lait sous la forme de beurre, de crème ou de concentré de beurre (CB). Le prix d'intervention du beurre est établi sur la base de critères propres au produit et de ses coûts de production; si on appliquait le même critère et les mêmes coûts au CB, le niveau de l'aide devrait être plus élevé pour ce dernier. Les exigences de qualité du beurre subventionné ne doivent donc pas être identiques à celles appliquées au beurre de stockage public ou privé. En outre, l'aide est accordée au concentré de beurre, pour lequel le règlement fixe des normes de qualité élevée, et non aux matières premières utilisées pour le produire. Le concentré de beurre peut être utilisé pour un produit intermédiaire tracé à 82 % de matières grasses («beurre recombinaison») et l'aide est égale à celle du beurre tracé à 82 %.

La Commission estime que si des produits de moindre qualité ne sont pas autorisés dans la production de concentré de beurre, ils resteront sur le marché où ils se substitueront au beurre de qualité supérieure plus coûteux qui prendra le chemin de l'intervention publique.

Paiement de l'aide au beurre importé

31-33. À la suite d'une recommandation antérieure de la Cour, la Commission a déjà tenté, au sein du comité de gestion, d'exclure

le beurre importé du régime relatif aux produits de pâtisserie et aux glaces alimentaires. Pour des raisons liées au marché et au contrôle, cette exclusion a été refusée par les États membres, qui soulignent également que le véritable problème réside dans le fait que l'importation de beurre est autorisée à des conditions préférentielles par le Conseil et sur la base d'accords internationaux; mais une fois importé, il doit être traité de la même manière que le beurre de l'Union européenne. En outre, la Commission est liée par des concessions et des accords internationaux et ne peut donc pas cesser de verser des restitutions sur les produits hors annexe I bien qu'ils contiennent des produits importés traités classés sous d'autres codes NC.

Selon la Cour, il est intéressant d'utiliser du beurre importé au titre des régimes préférentiels pour le CB dans le cadre des mesures en faveur des produits de pâtisserie et des glaces alimentaires, car cela permet d'éviter les coûts d'emballage et de distribution associés à la vente au détail. Toutefois, la Commission considère que si l'élimination des coûts de distribution au détail peut constituer un avantage, ce gain est, dans une certaine mesure, compensé par le fait que le prix obtenu pour le beurre en vrac est inférieur à celui du beurre en portion vendu au détail. En outre, il est plus coûteux de produire du CB à partir de beurre qu'à partir de crème, qui est normalement la matière première utilisée, et sur laquelle l'aide est fondée. Au surplus, les opérateurs ne font qu'occasionnellement appel à cette option, suivant l'état du marché.

34. Bien que le Conseil, dans son avis ⁽¹⁾ sur la décharge relative à l'exercice budgétaire 1997, ait recommandé une origine communautaire comme condition pour le régime des produits de pâtisserie et des glaces alimentaires, dans son nouveau règlement (CE) n° 1255/1999 [qui incorpore le règlement (CEE) n° 1723/81 du Conseil autorisant des mesures d'écoulement], il n'a pas exclu le beurre importé de l'utilisation dans la production de concentré de beurre. Toutefois, le beurre importé en tant que tel est déjà exclu du régime.

Aspects sanitaires particuliers

35-38. À la demande des États membres, des traceurs ont été introduits il y a plus de 20 ans à des fins de contrôle. Les produits tracés font l'objet de contrôles moins stricts que les produits non tracés. À l'époque, il n'existait aucune législation communautaire concernant les additifs alimentaires, les arômes, etc. Il n'appartenait donc pas à la Commission d'exiger que l'utilisation des traceurs fasse l'objet de test ou d'agrément concernant la forme et la quantité très limitée exigée. Il incombait aux États membres, qui avaient accepté les traceurs dans la législation communautaire, de s'assurer qu'ils étaient acceptables pour la consommation humaine sous la forme et dans la quantité très limitée exigée, conformément à leur législation nationale.

La récente législation communautaire concernant les additifs et les nouveaux aliments n'a pas modifié cette position de principe, car les traceurs ne sont en règle générale pas considérés comme des additifs alimentaires au sens de la directive 89/107/CEE et servent à autre chose.

⁽¹⁾ Recommandation du Conseil du 15 mars 1999 (document 5911/99 du Conseil).

L'étude d'experts mentionnée par la Cour met en cause deux traceurs en particulier: le thymol et la capsaïcine. Toutefois, tous les traceurs autorisés dans le cadre du régime sur les produits de pâtisserie et les glaces alimentaires ne sont pas utilisés, et suivant les informations fournies ultérieurement par les États membres, ces deux arômes ne sont pas utilisés. Par ailleurs, ceux-ci figurent dans le répertoire communautaire des quelque 3 000 substances aromatisantes qui doivent être évaluées par le comité scientifique de l'alimentation humaine dans les cinq années à venir conformément au règlement (CE) n° 2232/96 du Parlement européen et du Conseil ⁽¹⁾. La Commission proposera au comité de gestion du lait de supprimer les deux traceurs des régimes relatifs aux produits de pâtisserie et aux glaces alimentaires.

En outre, dans le cadre du régime applicable aux produits de pâtisserie et aux glaces alimentaires, les traceurs sont ajoutés au beurre, au beurre concentré ou à la crème destinés à subir un traitement ultérieur et à la préparation d'aliments composés qui entrent dans le champ d'application de la directive 79/112/CEE du Conseil ⁽²⁾. La directive couvrant d'ores et déjà les aspects de l'information et de la protection des consommateurs, aucune prescription particulière n'est donc envisagée en matière d'étiquetage à l'heure actuelle pour les traceurs.

Taxe sur la valeur ajoutée (TVA) sur les subventions de l'UE

39-41. La constatation de la Cour selon laquelle il y a un manque d'harmonisation dans le traitement fiscal des subventions résulte en partie directement de la directive TVA elle-même.

La Commission a essayé par divers moyens de mettre en place un traitement plus uniforme de la TVA sur les subventions, mais en vain, puisque les États membres n'ont pas été en mesure de parvenir à un accord unanime entre eux. Dans le cadre des efforts déployés pour moderniser et simplifier le régime de la TVA, la Commission envisage actuellement de proposer un remaniement en profondeur de régime de la TVA concernant les subventions dans l'Union. Dans ce processus, elle prendra en compte les remarques de la Cour.

Déficiences particulières affectant le règlement (CE) n° 2571/97 de la Commission («beurre pour produits de pâtisserie»)

Complexité de la réglementation

42-45. Le règlement (CE) n° 2571/97 qui remplace le règlement (CEE) n° 570/88 est le fruit de plus de deux années de travaux préparatoires de groupes de travail du comité de gestion du lait et des produits laitiers. Ont été associés à la préparation du règlement des experts nationaux (requis pour couvrir tous les aspects liés à la gestion du régime) ainsi que des experts de la Commission de la division des marchés, appuyés par le service juridique, la direction politique douanière, le FEOGA et le contrôle financier. Le règlement incorpore aussi des recommandations de la Cour et

d'un «groupe d'experts «simplification» mis en place à la suite des recommandations de la Cour dans le cadre du règlement (CEE) n° 570/88, qui combine deux règlements.

La structure et les dispositions du règlement traduisent les exigences en vue d'une meilleure gestion et d'un meilleur contrôle du marché et des fonds communautaires, ainsi que la complexité du secteur et des produits soigneusement sélectionnés — sur la base essentiellement de références à la nomenclature combinée — qui peuvent bénéficier du régime.

La Commission note la position de la Cour concernant l'utilisation de l'aide et accepte l'exigence concernant une évaluation permanente de la gestion et des contrôles. Toutefois, l'expérience acquise durant les deux premières années d'application du nouveau règlement a montré que le régime fonctionne de manière satisfaisante.

La proposition de la Cour (point 44) visant à augmenter la quantité minimale mise en adjudication réduirait le nombre de contrôles prévus à l'article 23, paragraphe 2, du régime applicable aux produits de pâtisserie et aux glaces alimentaires. La Commission examinera cette proposition.

Déficiences du suivi

46-47. Les codes de la nomenclature combinée et les groupes de produits éligibles ont dans le passé été soigneusement sélectionnés afin de garantir la meilleure efficacité possible. Avec l'introduction du règlement (CE) n° 2571/97 (en particulier l'article 25 et les annexes VIII et XIII), davantage d'informations statistiques sont disponibles sur l'utilisation des différentes catégories de produits éligibles, de produits intermédiaires et de groupes de produits finaux spécifiés, conformément à la recommandation de la Cour. La Commission n'a pas encore reçu des informations suffisamment comparables de deux grands États membres pour lui permettre d'effectuer une évaluation fiable. Toutefois, cela n'a pas empêché la Commission de poursuivre la gestion du marché avec prudence et, au travers du système d'adjudication, de réduire le niveau des aides. Les États membres ont été invités à plusieurs reprises à fournir des données manquantes et à respecter les délais fixés dans le règlement.

Insuffisances particulières affectant le règlement (CEE) n° 2191/81 de la Commission («beurre pour les organisations sans but lucratif»)

48-49. Le règlement stipule que les États membres doivent mettre en place tous les contrôles nécessaires pour veiller au respect des dispositions du règlement, la charge administrative imposée à l'organisme payeur, à laquelle la Cour fait allusion, étant peut-être le fait de l'autorité compétente elle-même.

50. Cette mesure d'écoulement a été introduite en vue de contribuer à l'écoulement des excédents de matières grasses lactiques, qui constitue l'objectif de toutes les mesures d'écoulement prises sur le marché intérieur. La base juridique prise par le Conseil est la même. Aussi, la Commission ne peut-elle pas approuver la proposition de la Cour visant à transférer le régime vers la ligne budgétaire relative à l'aide alimentaire.

⁽¹⁾ JO L 299 du 23.11.1996, p. 1.

⁽²⁾ JO L 33 du 8.2.1979, p. 1.

INSUFFISANCES ADMINISTRATIVES CONSTATÉES DANS LES ÉTATS MEMBRES

51-53. Tout en prenant note des observations de la Cour concernant les contrôles, la Commission tient à souligner que près de 500 000 tonnes d'équivalent-beurre ont été subventionnées chaque année depuis 1995 et que, si un certain nombre d'irrégularités ont été communiquées par les États membres pendant cette période, elle est convaincue du très bon fonctionnement du système en termes relatifs.

Les observations de la Cour feront l'objet d'un suivi dans la procédure d'apurement des comptes et seront dûment notifiées aux États membres concernés. Si elles se confirment, elles pourraient donner lieu à des corrections financières. S'agissant du cas mentionné par la Cour concernant les Pays-Bas (point 53), la Commission a entamé la procédure visant à faire procéder aux contrôles de suivi nécessaires.

EFFICIENCE ET RAPPORT COÛT-EFFICACITÉ DES MESURES D'ÉCOULEMENT

Détermination de l'efficacité et du rapport coût-efficacité

54-56. En vertu des règlements (CEE) n° 804/68 et (CEE) n° 1723/81 du Conseil [remplacés par le règlement (CE) n° 1255/1999], la Commission est tenue, dans la situation actuelle d'excédent, de soutenir le marché du beurre. C'est pourquoi diverses mesures d'écoulement ont été prises pour soutenir la consommation totale de matières grasses lactiques sous la forme de beurre, de concentré de beurre et de crème.

L'équilibre du marché du beurre et les informations concernant les ventes subventionnées justifient les mesures d'écoulement et, associées au système d'intervention, elles garantissent que le prix du lait sur le marché se rapproche du prix indicatif fixé par le Conseil. Les mesures ont à l'évidence permis de limiter les achats à l'intervention dans le passé.

La Commission souligne que, bien qu'aucune évaluation spécifique n'ait été effectuée jusqu'à présent, elle a suivi de près les mesures de gestion du marché du beurre conjointement avec les États membres dans le cadre du comité de gestion du lait.

Toutefois, un système a été mis en place qui permettra à la Commission d'évaluer les trois organisations de marché faisant l'objet des réformes dans le cadre d'Agenda 2000 (cultures arables, viande bovine et lait) à moyen terme (entre 2002 et 2006).

Dans ce contexte, il est prévu d'évaluer l'ensemble de l'organisation du marché du lait (y compris le régime des quotas) en 2001, en vue d'avoir des résultats en temps voulu pour la révision du régime des quotas en 2003.

Facteurs déterminant la demande sur le marché intérieur

Caractéristiques du marché

57-60. De nombreux facteurs influencent le choix des opérateurs entre les divers types de matières grasses à utiliser comme

matières premières. Le niveau de l'aide relative aux matières grasses lactiques et les variations du niveau de ces aides influent certainement sur le choix entre les différentes matières grasses et ont un impact sur les quantités contractées; mais le contexte dans lequel les modifications sont opérées ainsi que de nombreux autres facteurs ont sans doute également une incidence sur les décisions des opérateurs et sur les quantités faisant l'objet d'une offre à la fois à brève et à longue échéance. Les modifications du niveau des aides et les attentes à cet égard, la disponibilité des matières premières, ainsi que les prix des matières végétales concurrentes, les procédés, les marques, l'image, la qualité, le goût, la stratégie, le processus de production, l'introduction de nouveaux produits, etc., influenceront la demande immédiate et future des opérateurs.

Une analyse de chacun de ces facteurs et de leur incidence sur l'absorption ne peut s'effectuer qu'avec un degré de certitude limité, étant donné la complexité des interdépendances économiques.

Situation concurrentielle du beurre par rapport aux autres matières grasses

61-63. Dans la pratique, la difficulté est de s'assurer que les opérateurs utilisent des matières grasses lactiques/butyriques comme matières premières au lieu d'autres matières grasses et qu'au travers du système d'adjudication, l'aide soit fixée au niveau le plus bas possible.

La qualité et le goût du beurre sont supérieurs à ceux des matières grasses végétales, mais en raison du prix relativement élevé du beurre, l'industrie cherche constamment à le remplacer par des matières premières moins chères. Les réductions incessantes du niveau des aides inciteront donc les opérateurs à se détourner du beurre (en particulier pour les nouveaux produits finaux) et réduiront l'efficacité du régime, ce qui débouchera sur des achats à l'intervention bien plus coûteux.

Il est extrêmement onéreux de créer une marque reconnue et il est donc difficile/coûteux d'abandonner des recettes spéciales. Lorsqu'un opérateur décide de se détourner du beurre et de le remplacer par des matières grasses végétales, il est peu probable qu'il reviendra au beurre.

Étant donné les facteurs précités et le fait que les opérateurs ont de trois à six mois pour incorporer du beurre dans des produits finaux, les réductions d'aide peuvent avoir, à court terme, un effet inverse à celui escompté et provoquer un accroissement de la demande, en particulier si les opérateurs s'attendent à une nouvelle réduction de l'aide. Le comportement normal du consommateur à court terme consiste à optimiser les achats s'il prévoit une diminution de l'aide et à les minimiser s'il s'attend à une augmentation de celle-ci.

Incidence de l'aide sur le prix du produit final

64-67. L'objectif principal du régime relatif aux produits de pâtisserie et aux glaces alimentaires n'est pas de réduire le prix à la consommation des produits finaux, mais de garantir l'utilisation de matières grasses lactiques comme matières premières au lieu d'autres matières grasses. En outre, il est très difficile de déterminer avec précision l'incidence de la variation de prix d'une seule matière première (qui peut découler d'une modification de l'aide accordée au beurre ou des prix du beurre sur le marché) sur les prix à la consommation et sur les ventes, notamment lorsque la part de la matière première dans la valeur du produit final est faible.

L'aide n'est pas entièrement répercutée sur le prix de vente au détail, mais la diminution d'effet de l'aide devrait être limitée aux coûts supplémentaires réels liés à la participation au régime. Les coûts de traitement, d'emballage, de distribution, etc., des produits subventionnés et non subventionnés étant plus ou moins identiques, ils ne devraient pas être pris en compte dans la réduction d'effet de l'aide, mais plutôt comme coûts nécessaires pour l'obtention d'un produit désiré.

Cela étant, la Commission estime qu'il y a un risque constant de voir les opérateurs se tourner vers des matières grasses végétales moins chères, en particulier à la suite des réductions de l'aide et/ou de l'augmentation des prix des matières premières. Ce risque augmentera avec l'accroissement du différentiel de prix entre les matières grasses butyriques et les matières grasses végétales de substitution, et de l'incertitude quant aux prix des matières grasses butyriques.

Rapport entre demande, taux d'aide et prix du marché

68-71. La Commission estime qu'une augmentation du prix d'achat, toutes choses étant égales par ailleurs, entraînera une réduction de l'absorption en valeur absolue ou mettra un terme à la tendance générale à l'augmentation de l'utilisation de matières grasses lactiques dans les produits alimentaires. La Commission voudrait illustrer son point de vue en décrivant l'évolution actuelle du marché.

En 1994, l'absorption par les produits de pâtisserie et les glaces alimentaires s'est élevée à 450 000 tonnes; à la suite de la réduction progressive des niveaux d'aide au cours du premier semestre de 1995, la consommation a baissé de 50 000 tonnes pour atteindre 400 000 tonnes en 1996. Au cours de la même période, les achats de beurre à l'intervention publique se sont élevés à 40 000 tonnes. Toutefois, en 1997, l'absorption a augmenté de 22 000 tonnes malgré les augmentations des prix du beurre sur le marché et un niveau d'aide constant jusqu'en décembre, les opérateurs souhaitant assurer leurs approvisionnements au niveau d'aide existant.

La réduction des aides en décembre 1997 et en avril 1998 a été compensée par la baisse des prix du marché. Toutefois, après la réduction du délai d'incorporation de six à trois mois en mai 1998 et de cinq à quatre mois en janvier 1999, la demande faisant l'objet de contrats a diminué de 25 000 tonnes au cours des cinq premiers mois de 1999.

Au cours des six premiers mois de 1999, 25 000 tonnes ont fait l'objet d'achats à l'intervention et l'augmentation des quantités ayant fait l'objet de contrats pour les produits de pâtisserie et les glaces alimentaires pendant la période de juin à août 1999 n'a pas suffi à empêcher le stockage public d'une quantité supplémentaire de 30 000 tonnes pendant le second semestre de 1999.

70. Dans le passé, l'application du système d'adjudication a permis de garantir l'écoulement nécessaire et approprié des excédents de matières grasses lactiques. Comme il a été noté ci-dessus, les réductions des niveaux d'aide opérées depuis 1995 représentent près de 35 %, ce qui correspond à des économies annuelles de l'ordre de 250 millions d'euros pour une quantité totale de près de 500 000 tonnes. L'aide a été réduite à son niveau le plus bas au fil du temps grâce au système d'adjudication; à l'heure actuelle,

cette aide n'est pas jugée trop élevée, dans la mesure où des achats à l'intervention continuent de s'effectuer.

Comparaison entre les mesures d'écoulement et les autres formes d'intervention sur le marché

74-75. L'aide aux produits de pâtisserie et aux glaces alimentaires (910 euros par tonne pour le beurre non tracé à 82 %) est nettement inférieure aux restitutions à l'exportation (1 700 euros par tonne), mais les coûts réels d'écoulement dépendront du coefficient d'efficacité des deux mesures. La Commission estime que le coefficient d'efficacité des mesures d'écoulement interne est inférieur à celui des exportations, mais il est, quelles que soient les circonstances, moins coûteux de soutenir le beurre directement à partir du marché que de l'acheter à l'intervention pour le revendre ultérieurement à prix réduits.

Il est évident que la suppression des régimes d'aide n'entraînerait pas un déplacement de la quantité totale soutenue vers l'intervention — mais une part substantielle de celle-ci le serait. Il n'est pas réaliste d'escompter une efficacité à 100 % des différentes mesures d'écoulement sur un marché en excédent.

Excédents structurels

76-78. Le marché du lait continue d'être en excédent structurel et les mesures de soutien interne et externe sont ajustées en vue de répondre aux exigences que requiert un meilleur équilibre du marché. Malgré les précédentes réductions des quotas laitiers et à la suite de la décision du Conseil dans le cadre d'Agenda 2000, des mesures de soutien seront toujours nécessaires à l'avenir.

Dans le passé, la Commission a appuyé la promotion de la consommation de lait et de produits laitiers en général en vue de maintenir ou d'en accroître la consommation totale, mais elle estime qu'il appartient à l'industrie laitière ou aux organisations professionnelles du secteur de promouvoir une campagne spécifique pour la consommation de beurre.

En ce qui concerne les quotas et l'ajustement des livraisons à la suite d'une augmentation de la teneur du lait en matières grasses, la Commission a déjà souligné dans sa réponse au rapport spécial de la Cour n° 4/93 que «le système fixant des quantités de référence ne vise pas à empêcher une augmentation de la teneur en matières grasses du lait tant que la production laitière est adaptée en conséquence».

Dans sa réponse précitée de 1994, la Commission a comparé la pénalité pour dépassement avec le prix du beurre et montré que la surpénalisation, lorsque la teneur en matières grasses dépasse le quota, s'élève déjà à 55 %, ce qui est bien supérieur aux 15 % fixés par le Conseil en cas de production laitière excédant le quota. Le coefficient correspondant simplement à la neutralisation «commerciale» des matières grasses produites en excédent (calculé sur la base d'une évaluation au prix du beurre), sans pénalité, est d'environ 0,012.

La Commission souligne dans sa réponse qu'une pénalisation trop sévère irait à l'encontre du but recherché. Elle pourrait en effet déboucher sur un marché noir des matières grasses excédentaires.

En résumé, la Commission estime que le coefficient actuel atteint son objectif, qui est de maintenir le volume total des livraisons de lait dans les limites fixées.

CONCLUSION

79. Les excédents structurels et, en conséquence, la nécessité de maintenir des mesures permanentes d'écoulement des matières grasses lactiques sont le résultat de décisions politiques du Conseil.

80. Le beurre de seconde qualité et le beurre importé font partie de l'offre de beurre, et les mesures d'écoulement interne garantissent l'écoulement des excédents de matières grasses lactiques sous la forme de beurre, de crème ou de concentré de beurre.

Les niveaux d'aide et les quantités prévues dans le régime relatif aux produits de pâtisserie et aux glaces alimentaires et dans celui relatif au beurre de cuisine concentré sont fixés au travers d'une procédure d'adjudication, et la Commission est convaincue que la procédure telle qu'elle a été appliquée dans le passé a permis de s'assurer que l'aide a été fixée à un niveau approprié, garantissant la stabilité et l'écoulement des excédents de beurre à court, moyen et long terme.

La Commission a pris note des remarques de la Cour concernant la TVA et les examinera dans le cadre d'actions futures visant à moderniser et à simplifier le régime de TVA.

81. Les États membres recevront notification des remarques faites par la Cour concernant leur gestion des mesures d'écoulement et, au besoin, des corrections financières seront apportées dans le cadre de la procédure d'apurement des comptes.

Toutefois, la Commission tient à souligner que près de 500 000 tonnes d'équivalent-beurre ont été subventionnées chaque année depuis 1995 et que, si un certain nombre d'irrégularités ont été communiquées par les États membres pendant cette période, elle est convaincue du très bon fonctionnement du système en termes relatifs.

82. L'expérience acquise ces dernières années montre qu'il existe une corrélation délicate entre les niveaux d'aide, l'absorption qui

en résulte au titre des régimes d'aide et le niveau des achats à l'intervention. Plus la différence de prix entre les matières grasses lactiques subventionnées et les matières grasses végétales augmente, plus le risque s'accroît de voir les utilisateurs se détourner des matières grasses lactiques et de devoir accroître les achats à l'intervention. Étant donné les excédents structurels de matières grasses lactiques, les mesures d'écoulement sont indispensables.

83. À la suite des décisions déjà prises par le Conseil dans le cadre d'Agenda 2000, les excédents structurels subsisteront, et exception faite du soutien limité de la Communauté en faveur des activités de promotion générale, on considère qu'il appartient au secteur laitier et aux diverses organisations défendant les intérêts du secteur laitier de promouvoir le lait et les produits laitiers et d'accroître la demande. La Commission continuera à tout mettre en œuvre pour assurer l'équilibre entre l'offre et la demande en appliquant efficacement des mesures d'écoulement. Il est prévu d'entamer une évaluation de l'ensemble de l'organisation du marché du lait en 2001, y compris l'efficacité et l'efficacité des mesures d'écoulement interne du beurre et du lait écrémé en poudre.

Le système d'adjudication dans sa forme actuelle est jugé efficace par la Commission. Depuis le début de 1995, l'aide au beurre au titre du régime relatif aux produits de pâtisserie et aux glaces alimentaires a été réduite de 35 %. Le beurre de seconde qualité et le beurre importé font partie des excédents normaux de matières grasses butyriques qui doivent être écoulés. La Commission n'envisage pas de limiter l'aide au seul beurre non importé de qualité et ne voit pas de raison d'accroître les pénalités en cas d'augmentation de la teneur en matières grasses du lait cru fourni en vertu du régime des quotas laitiers.

Enfin, la Commission voudrait souligner que, grâce à la politique menée dans le secteur laitier au cours de la dernière décennie, en particulier en ce qui concerne la gestion du régime des quotas laitiers, les achats à l'intervention ont été faibles entre 1995 et 1998 et les stocks réduits à quelque 3 000 tonnes à la fin de 1998, contre 1,3 million de tonnes à la fin de 1986. Malheureusement, le stockage a repris en 1999, pour atteindre environ 56 000 tonnes à la fin de l'année. En outre, la part du secteur laitier dans le budget, qui avait atteint un record de quelque 6 milliards d'euros, soit 30 % des dépenses totales en 1985, est retombée à moins de 3 milliards d'euros, soit 7 % des dépenses en 1999.