



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

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

Help ensure our sustainability.

Give to AgEcon Search

AgEcon Search

<http://ageconsearch.umn.edu>

aesearch@umn.edu

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

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

Crise laitière et quotas :

L'évolution de la politique laitière
en France et dans la Communauté

D. HAIRY,
D. PERRAUD

La mise en place des quotas constitue un changement radical des règles de gestion du secteur laitier en Europe ; elle offre ainsi à l'économiste une occasion unique d'analyser — à chaud — l'impact des mesures de politique agricole dans un secteur essentiel de l'agriculture. L'intérêt du sujet n'en rend pas pour autant l'abord aisé : l'élaboration des nouveaux règlements laitiers, européens et nationaux, est l'objet de multiples compromis, qui rendent parfois difficilement lisible l'orientation générale de la politique ; l'instauration de nouvelles contraintes modifie le comportement des agents économiques — producteurs et transformateurs — sans qu'il soit toujours possible de distinguer ce qui relève du court terme, et ce qui se traduira plus profondément dans les structures des exploitations et des entreprises, et dans les façons de produire ou de vendre des uns et des autres. Nous nous limiterons, dans cet article introductif, à résumer les grandes lignes d'évolution de la politique laitière en France et en Europe, laissant aux articles suivants — spécialisés par thème ou par pays — le soin d'en préciser les modalités concrètes d'application, et les conséquences.

L'EUROPE LAITIÈRE AVANT LES QUOTAS

La production laitière est une activité essentielle de l'agriculture européenne : en 1983, pour l'ensemble de la Communauté à Dix, près d'un agriculteur sur quatre détient des vaches laitières ; c'est le cas d'environ un agriculteur sur deux en RFA ou aux Pays-Bas. La production laitière représente ainsi — à elle seule — près du quart du produit brut agricole des principaux pays laitiers européens ⁽¹⁾

L'organisation communautaire du marché : un libéralisme protégé.

Comme la plupart des politiques agricoles définies par les pays développés après la guerre, l'organisation commune du marché laitier mise en place à partir de 1964 veillait à assurer, à la fois, la "rationalisation" de l'agriculture (par des mécanismes de sélection et d'incitation au développement productif) et le maintien du "consensus paysan" (en établissant un filet protecteur garantissant les producteurs contre les accidents de marché les plus graves).

Trois éléments sont à la base de ce compromis sur le marché du lait communautaire :

- un prix indicatif unique, qui est supposé devoir assurer, selon les règles classiques de l'économie libérale, l'instauration progressive de conditions de production viables et homogènes sur l'ensemble du territoire communautaire ;
- un soutien des prix de marché, qui repose sur le financement des retraits de beurre et de poudre de lait écrémé, la protection aux frontières et le financement des exportations sur le marché mondial ;
- un système enfin où les automatismes sont limités au soutien des produits "de report" ; le prix du lait à la production ne bénéficie donc d'aucune garantie directe, sa fixation résultant elle-même d'une négociation annuelle qui permet des ajustements aux conditions générales du marché.

Comme nous avons déjà eu l'occasion de le relever (cf. Butault, Hairy, Perraud, 1984), ce mode de gestion s'apparente à un libéralisme protégé,

⁽¹⁾ Calcul concernant la RFA, la France, les Pays-Bas, le Royaume-Uni et le Danemark. Il s'agit ici du produit brut agricole hors intra-consommations. Cf. RICA (1982), in J.P. Butault (1986).

puisqu'il revient à faire confiance au prix comme outil central de régulation, en évitant seulement que "la main invisible" ne frappe trop fort. Il s'agit en fait d'une politique de compromis entre capitalisme et paysannerie, compromis qui exige, pour fonctionner, que certaines conditions soient remplies :

- le maintien du déséquilibre des marchés dans des limites financièrement supportables, ce qui implique que soit assuré, en longue période, l'ajustement entre, d'une part, la hausse de productivité du secteur (fruit du processus de "rationalisation") et, d'autre part, le rythme d'exode rural et les débouchés ;
- l'acceptation, malgré tout, d'un certain coût pour le soutien d'un secteur socialement sensible, traditionnellement considéré comme un "refuge" pour la petite et moyenne paysannerie ;
- la préservation d'un certain équilibre entre les taux de croissance de la collecte dans les principaux Etats membres, équilibre accompagné d'une homogénéisation progressive des conditions de la production.

Cette dernière condition était sans nul doute la plus difficile à réaliser : dans le cadre national, l'appareil d'Etat et les organismes d'encadrement de l'agriculture ont une expérience de la gestion de rythmes de croissance différenciés, conduisant à l'éviction de systèmes de production et de couches paysannes par d'autres, plus "dynamiques". Mais le cadre communautaire introduit une dimension nouvelle au problème : le respect des intérêts nationaux réciproques demeure, en tout état de cause, à la base des "compromis laitiers" européens, et s'oppose ainsi souvent à "l'allocation optimale" de la production aux pays et aux régions naturellement les plus aptes à produire.

L'essor de la production en Europe

L'organisation commune du marché mise en place à la fin des années 1960 a permis un essor général de la production laitière dans les pays de la Communauté : de 1970 à 1983, la collecte s'est accrue bien plus vite que celle des autres grands pays producteurs de lait (2,5 % par an). Cet essor de la production laitière européenne a eu pour conséquences :

- un développement sensible des *échanges intra-communautaires*, particulièrement dans le secteur des fromages (les quantités échangées au sein de la CEE sont multipliées par deux au cours de cette période), assorti d'une baisse des importations en provenance des pays tiers ;
- une nette amélioration de l'*auto-approvisionnement* des pays antérieurement déficitaires : c'est le cas, par exemple, de la RFA qui est passée, entre le début des années 1970 et le début des années 1980, d'une position déficitaire sur le marché des fromages, à une position excédentaire. Mais c'est surtout le cas du Royaume-Uni, qui importait, avant son adhésion au Marché Commun, une large part de ses produits laitiers transformés des pays du Commonwealth (Nouvelle-Zélande, notamment) : si la "balance laitière" de ce pays demeure globalement déficitaire, son taux d'auto-approvisionnement en matière grasse s'est fortement élevé (les importations de beurre ont été réduites de 60 %, grâce au développement rapide de la production intérieure, et à la baisse de la consommation), tandis que la balance des protéines laitières y est devenue excédentaire (le Royaume-Uni est aujourd'hui exportateur net de poudre de lait écrémé).

Loin de parvenir à un équilibre optimal des positions exportatrices et importatrices, on assiste donc dans la Communauté à un cumul de positions exportatrices, qui ne peuvent désormais trouver de débouchés que dans les

pays tiers. Tout ceci s'accompagne d'un renforcement, du moins jusqu'en 1981, de la place de la Communauté dans le commerce international des produits laitiers. De 1973 à 1981, le solde du commerce extérieur de la CEE a été multiplié par cinq, en valeur ; la part de la Communauté dans les exportations mondiales passe, au cours de cette période, de 37 à 54 % pour la poudre de lait écrémé, de 37 à 47 % pour le fromage ; elle dépasse 60 % pour le beurre (avec d'amples fluctuations d'une année à l'autre), 70 % pour le lait condensé.

Le commerce extra-communautaire des produits de soutien, beurre et poudre, tend ainsi à devenir un élément central du fonctionnement de l'économie laitière européenne. Or, son accès est peu sûr, coûteux et contesté par des concurrents actifs. Malgré le système protecteur des prélèvements et des restitutions, la situation laitière de l'Europe se trouve ainsi reliée au marché mondial, dont elle est devenue le principal fournisseur ; une situation qui devient périlleuse lorsqu'on assiste à la conjonction de situations excédentaires dans les grands pays producteurs...

Une croissance inégale, des appareils productifs disparates

Globalement, l'ensemble de la CEE a tiré profit de cette période de croissance, mais l'essor de la production a été inégal selon les pays.

Si la France connaît, au cours des années 1960/70, la croissance laitière la plus vive, la situation a depuis profondément évolué. Les Pays-Bas (dont la collecte augmente de 3,8 % par an entre 1973 et 1983), l'Irlande (5,4 % par an) et l'Allemagne (3 %) ont été les grands gagnants de cette période. Les Pays-Bas et l'Allemagne ont ainsi trouvé, grâce au Marché Commun, des débouchés pour l'expansion de leur production ; leurs exportations de fromages, de poudre de lait écrémé, ont considérablement augmenté, notamment en direction de leurs partenaires européens. Sur ce plan, les résultats de la France ont été plus décevants : sa collecte a augmenté moins vite que la moyenne des pays d'Europe (2 % contre 2,5 % par an). Si elle reste le premier producteur de lait de la Communauté, elle a été dépassée, comme exportateur de fromages, par la RFA, alors que celle-ci en exportait deux fois moins que la France en 1970.

L'origine de ce succès inégal tient sans doute à de multiples facteurs, et notamment aux distorsions d'ordre monétaire, souvent dénoncées par la profession, qui ont permis une certaine renationalisation des politiques de prix ⁽²⁾. Mais elle doit aussi être cherchée dans l'évolution comparée des structures et des performances techniques des élevages (et des industries laitières) en Europe.

A cet égard, on peut remarquer que l'un des objectifs de la politique laitière commune, la restructuration du secteur, a été poursuivi sans relâche. Le processus de *concentration* a été assez vif, le nombre de producteurs européens se réduisant à un rythme de 4 % par an entre 1973 et 1983, et l'étable moyenne passant de 11 à 16 vaches ; des gains de productivité ont été accomplis : le rendement laitier par vache passe ainsi de 3 570 à 4 399 l/an (un gain de 24 %) (cf. tableau 1). Mais ces transformations ne se sont pas traduites par une harmonisation des structures entre les différents pays, alors que c'était l'un des objectifs de la politique agricole commune (PAC). On pouvait attendre un déplacement de la production vers les pays et les régions "naturellement" les

⁽²⁾ Sur ce point, voir Butault et al. (1987)

plus favorisés : en fait, chaque pays a cherché à développer son élevage. L'exode n'a pas été particulièrement élevé dans les pays où les structures étaient les plus étroites : c'est au Danemark (du fait d'un exode particulièrement rapide : 7 % par an), et aux Pays-Bas (grâce à la croissance du cheptel) que la taille moyenne des élevages s'est accrue le plus fortement entre 1973 et 1983, alors que ces pays disposaient déjà, initialement, de grandes étables.

Les systèmes de production du lait sont donc restés très différents dans les pays de la Communauté. A la veille de l'instauration des quotas, la concentration est forte au Royaume-Uni et aux Pays-Bas, où respectivement 85 % et 75 % du cheptel appartiennent à des étables de plus de 40 vaches. En France et en Allemagne, les exploitations de taille moyenne (15 à 40 laitières) continuent de dominer (elles détiennent plus de 50 % du cheptel), la proportion de petites étables demeurant très importante (54 % et 64 % des producteurs, respectivement, ont moins de 15 vaches). L'Italie, et, dans une moindre mesure, l'Irlande, se présentent comme des cas spécifiques où coexistent petites et grandes étables, les premières restant très nombreuses (89 et 59 % des exploitations, respectivement, comptent moins de 15 vaches) tandis que les secondes (plus de 40 vaches) pèsent d'un poids économique relativement important (de 29 à 42 % du cheptel).

Tableau 1.
L'évolution du secteur
laitier dans la CEE ^(a)

	1973	1983	1986
Nb d'exploit. laitières (milliers)	2 432	1 621	1 379
Cheptel de vaches laitières (milliers)	25 604	25 512	24 518
Rendement/vache (kg/an)	3 570	4 399	4 319
Collecte lait de vache (milliers de t.)	80 414	103 678	101 238
Stocks publics au 31.12 (milliers de t.)			
- beurre	117	692	1 283
- lait écrémé en poudre	165	989	771
Consommation CEE en % des disponibilités :			
- beurre	72	55	49
- lait écrémé en poudre	67	65	60
Dépenses de soutien des marchés ^(b)			
- produits laitiers ^(c)	1 497 39	4 396 28	5 406 24
- % lait/dép. totales			

(a) CEE à 9 en 1973 ; à 10 en 1983/86

Source : CEE, OSCE

(b) FEOGA garantie

(c) En millions d'UC en 1973 ; millions d'Ecus en 1983/86

Le volume moyen de lait livré par exploitation est ainsi, en 1983, de 2 800 hl au Royaume-Uni, 2 000 hl aux Pays-Bas, 1 400 hl au Danemark, 615 hl en RFA, 600 hl en France. D'après les données du RICA communautaire (Butault, 1986), l'ampleur des disparités entre niveaux d'intensification de la production est tout aussi grande. En 1982, la quantité de lait produite par ha de SFP consacré aux vaches laitières atteint, en moyenne, 180 hl aux Pays-Bas, 149 au Danemark, 97 au Royaume-Uni, 99 en RFA et seulement 58 en France. En moyenne, les exploitations néerlandaises produisent 2,7 fois plus de lait que les exploitations françaises, sur des surfaces 1,3 fois plus petites (19 ha contre 25).

La hiérarchie des coûts de production n'est cependant pas déterminée seulement par les niveaux de productivité du cheptel ou des surfaces fourra-

gères : hors rémunération du travail, les coûts de production du lait en France sont parmi les plus bas d'Europe. Mais c'est la dimension des élevages qui détermine, *in fine*, la situation économique des producteurs : pour les exploitations laitières spécialisées, on observe ainsi une hiérarchie des revenus moyens (exprimés en standards de pouvoir d'achat) qui va de 1 (France, RFA) à 2,5 (Pays-Bas) (Butault, 1986 ; Butault et al., 1987).

L'entrée en crise du système

Les crises de débouchés se sont succédées pratiquement depuis la mise en place du marché commun des produits laitiers ⁽³⁾, au point qu'on a pu parler, dès les années 1960, d'excédents structurels dans le secteur, sans que le système de régulation soit pour autant modifié dans ses principes. Il a fallu, pour faire éclater le dispositif d'origine de la politique laitière commune, la conjonction, au début des années 1980, d'une crise de débouchés et d'une crise budgétaire liée à la situation économique d'ensemble de la CEE.

Le déséquilibre structurel du marché laitier

Alors que les livraisons de lait augmentent, comme on l'a vu, à un rythme de 2,5 % par an, la consommation intérieure apparaît plutôt stagnante (0,5 % par an) ; en 1983, la consommation totale (pourtant subventionnée...) de la Communauté représente l'équivalent de 82 millions de tonnes de lait, le total des livraisons et des ventes directes atteignant 107 Mt. La Commission évalue alors l'excédent net (après exportation d'environ 10 Mt d'équivalent-lait) à 15 Mt, soit environ 13 % de la production communautaire : elle souligne par ailleurs que toutes les anticipations jouent dans le sens d'un accroissement de ce décalage.

Les débouchés internationaux n'offrent en effet que des perspectives limitées :

- l'élargissement de la CEE n'apparaît pas comme un moyen de résoudre le problème : les nouveaux candidats sont certes déficitaires en produits laitiers, mais leurs importations proviennent déjà pour une large part des pays de la CEE (80 % pour l'Espagne) ;
- le marché des pays de l'Est, et notamment de l'URSS, qui importe de grandes quantités de beurre (de 200 à 250 000 t par an, soit environ 25 % du commerce mondial) est aléatoire, et son accès est souvent d'un coût élevé ;
- la demande des pays en voie de développement est faible — le lait correspond rarement aux habitudes alimentaires de leurs habitants —, et elle est satisfaite essentiellement sous forme d'aide alimentaire. Seule, la demande émanant du Moyen-Orient et des pays pétroliers est solvable ; mais la population de ces pays est faible, et leur pouvoir d'achat fluctuant.

C'est ainsi que le commerce mondial des produits laitiers enregistre un net tassement en 1982/83 ; les exportations de beurre et de poudre de lait écrémé de la CEE, handicapées par une politique de restitutions inadéquate, se réduisent d'environ 20 % en regard de l'année 1980. Exprimés en dollars, les prix mondiaux du beurre et du *butter oil* s'effondrent entre 1982 et 1985 (moins 50 %) ; la part tenue par la Communauté dans le commerce mondial des

(3) ... et même avant : en France, les excédents laitiers apparaissent pour la première fois en 1953/54 : c'est alors que sont mises en place les premières structures permanentes d'intervention (décrets de novembre 1953 sur l'organisation des marchés agricoles ; création d'Interlait en 1955).

produits laitiers connaît alors une baisse continue (60 % des échanges en 1980, 42 % en 1986), amplifiée sans doute, depuis 1984, par la politique de contingentement.

La crise financière et ses conséquences

Il n'est guère étonnant, dans de telles conditions de marché, que les dépenses de soutien s'accroissent de façon sensible et fassent l'objet d'une attention particulière de la part de la Commission européenne et des gouvernements.

Globalement, les dépenses de la section "garantie" du FEOGA sont passées, de 1973 à 1983, de 3,9 à 15,9 milliards d'Ecus. Cette évolution n'est certes pas seulement imputable au soutien du marché des produits laitiers : leur part relative dans les dépenses du FEOGA a même fortement baissé, puisqu'après avoir atteint 64 % du total, en 1976, elle s'est stabilisée aux environs de 25-30 % depuis 1980. Il n'en reste pas moins que les crédits engagés en leur faveur progressent (voir tableau 1), et qu'ils représentent, au cours des dernières années, entre 15 et 20 % de la valeur de la production laitière. Plus généralement, la Commission européenne de l'Agriculture souligne l'absurdité d'une situation qui voit s'accroître les dépenses du FEOGA-Garantie à un rythme plus rapide que le volume de la production, tout ceci n'empêchant pas les prix agricoles de baisser — en termes réels — et les revenus agricoles de stagner, voire de régresser, "*en dépit des évolutions structurelles et des gains de productivité*" (Andriessen, 1986).

Ramenées à la richesse des Etats européens, les dépenses de soutien peuvent cependant paraître supportables (0,52 % du PIB en 1983, pour l'ensemble des produits agricoles) ; le problème aurait ainsi pu être réglé — temporairement ? — par une augmentation de la contribution de chaque Etat membre au financement du budget communautaire. Cette solution a rencontré de fortes oppositions (britannique notamment) : le dossier du lait devenait en quelque sorte le premier verrou à faire sauter pour débloquer la situation et s'engager dans une réforme de l'Europe verte.

Les premières mesures de réajustement du marché

Dans un premier temps, les principes directeurs de la politique laitière n'ont cependant pas été remis en cause : la Commission a appliqué une série de mesures ponctuelles destinées à réduire l'ampleur des désajustements, sans s'attaquer à leurs causes profondes.

- *Les aides à la consommation* ont essentiellement porté sur le beurre et la poudre de lait écrémé. Des tonnages de beurre importants sont ainsi régulièrement écoulés, à prix réduit, par le canal des collectivités publiques ou des industries alimentaires ; la consommation courante est elle-même subventionnée (de 1981 à 1985) au Royaume-Uni, en Irlande, au Luxembourg, au Danemark ; des ventes massives de beurre à prix réduit (beurre de Noël) permettent enfin périodiquement de dégonfler les stocks.

Quant à la poudre de lait écrémé, des subventions importantes sont accordées pour faciliter son incorporation dans l'alimentation des animaux : la consommation aidée dépasse 80 % des utilisations intérieures de la Communauté en 1983/84.

Ces mesures ont permis, du moins entre 1978 et 1981, de maintenir les stocks communautaires à un niveau acceptable ; mais à partir de 1981, les difficultés rencontrées sur le marché mondial conduisent à une montée en

flèche des achats publics de produits soutenus, si bien que les stocks atteignent, fin 1983, 700 000 t pour le beurre, et près de 1 Mt pour la poudre (cf. tableau 1).

- *Les mesures destinées à agir sur l'offre* ont pris des formes diverses :

- faibles augmentations des prix à la production ;

- aides à l'abandon de l'élevage laitier (primes de reconversion, primes de non-commercialisation).

A ces actions sur l'offre et la demande de produits laitiers se rattache également l'instauration, en 1977, de la *taxe de coresponsabilité* : destinée au financement de la recherche de nouveaux débouchés, cette taxe vient peser sur les prix à la production (d'abord fixée à 1,5 % du prix indicatif, elle sera portée à 2 % en 1981, puis à 2,5 % en 1982) ; elle est explicitement présentée par la Commission comme un premier pas "sur la voie de la responsabilité financière des producteurs pour les excédents structurels" (CEE, l'Europe Verte, n° 203, 1984).

Toujours dans cette optique, la mise en place d'un seuil de garantie était supposée permettre un ajustement automatique du prix aux conditions du marché. Lancée en 1979 par la Commission, reprise en 1980/81 dans une série de rapports élaborés à la demande du Conseil des ministres, l'idée d'une "modulation des garanties en fonction d'objectifs de production annuels" (pour le lait, il s'agit alors d'obtenir que les livraisons ne progressent pas plus vite que la consommation, soit 0,5 % par an) porte en germe le contingentement de la production. La Commission prévoit déjà, en effet, l'instauration d'un "prélèvement supplémentaire, destiné à couvrir les coûts d'écoulement du lait dépassant l'objectif de production et appliqué aux laiteries qui le répercuteraient sur les producteurs individuels, sur la base de leurs livraisons supplémentaires" (Commission des CE, 1984).

Des seuils de garantie ont été fixés pour 1982 et 1983 ; ils ont été dépassés, sans déclencher pour autant l'application des mesures restrictives envisagées, le Conseil se révélant alors incapable de définir plus précisément ces mesures.

C'est dans ce contexte que la Commission s'est vu confier, par le Conseil européen de Stuttgart de juin 1983, le soin d'élaborer de nouvelles propositions qui allaient déboucher sur la mise en place d'un véritable système de quotas.

Baisse des prix ou contingentement de la production ? Les positions doctrinales

Le débat sur les alternatives au système de régulation du secteur laitier s'engage en fait dès la fin des années 1970, avec l'instauration de la taxe de coresponsabilité. Les positions qui s'affrontent sont ici bien connues ; elles relèvent principalement de deux doctrines antagonistes :

- Le courant libéral propose une "déprotection" du secteur, et sa régulation par un prix plus directement ajusté aux conditions réelles du marché ; le processus de "restructuration sauvage" qui s'ensuivrait serait adouci par la mise en œuvre temporaire d'aides directes au revenu des producteurs en voie d'élimination. Cette voie présenterait l'avantage d'ouvrir plus largement les débouchés extérieurs, mais aussi intérieurs (en bénéficiant des élasticités-prix) ; en outre, un secteur laitier en cours de "normalisation" recourrait de moins en moins aux finances communautaires.

— Les positions réformatrices s'appuient, au contraire, sur la *nécessité de maintenir le "compromis paysan"* et proposent une politique laitière plus sélective, qui réserverait le financement communautaire aux producteurs à faibles revenus, et limiterait la production et l'accès aux aides de ceux qui disposent de revenus élevés et/ou dont la production repose sur la transformation d'aliments importés. Les mesures appropriées pourraient être la mise en place de *quantums* (prix du lait différencié selon la taille de l'élevage), ou de taxes différenciées selon les quantités produites ou le degré "d'artificialisation" (production à l'unité de surface) de la production.

Cette position s'exprime notamment en France : à cet égard, il faut souligner que la forte spécificité de la participation française au débat sur la politique laitière commune repose sur les traits particuliers de son élevage, moins dépendant que ses principaux concurrents des sources d'approvisionnement extérieures (aliments concentrés) et, surtout, très disparate quant aux dimensions des exploitations, aux techniques et aux systèmes de production mis en œuvre.

Ainsi s'explique l'hétérogénéité des positions de la paysannerie française en matière de politique laitière et, en particulier, le développement, original dans l'Europe agricole, d'un courant favorable à un retour vers des formes de production moins intensives et plus *"économiques et autonomes"*, appuyé sur un changement radical des règles du jeu européen et, en particulier, du mode de fixation du prix du lait. Cette hétérogénéité des producteurs français s'est généralement résolue, pour déterminer une position nationale, sur la base du plus grand dénominateur commun : l'exigence d'un retour aux principes d'origine de l'Europe laitière, au jeu plein de ses mécanismes protecteurs, et la condamnation corrélative des distorsions monétaires et réglementaires qui favorisent les économies laitières concurrentes.

Il faut remarquer que ces deux positions opposées qui, depuis plusieurs années, fournissent d'arguments le débat sur la politique laitière commune, rejettent toutes deux l'alternative des quotas, la libérale parce qu'il s'agit d'une régulation restrictive et malthusienne, la réformatrice de crainte de voir figer la situation et entériner les *"avantages indus"* acquis en quinze ans de fonctionnement de l'Europe laitière.

C'est pourtant ce mode de gestion qu'annonçait la mise en place du seuil de garantie ; c'est lui que préconisait ouvertement la Commission en proposant (juillet 1983) le choix entre trois solutions : soit une forte baisse du prix (— 12 % ! le système apparemment le plus redoutable pour les producteurs), soit une taxe différenciée (inacceptable par les pays à production concentrée, comme les Pays-Bas ou le Royaume-Uni : la baisse de recette moyenne y aurait été beaucoup plus sensible qu'ailleurs) ⁽⁴⁾, soit un système de quotas ; c'est sur lui, enfin, que débouche la crise laitière et les négociations sur la campagne agricole 1984/85.

Comment expliquer que la réforme de l'Europe laitière prenne, en définitive, cette direction ? C'est que les quotas sont apparemment la seule forme possible de réorganisation du marché qui puisse résoudre la crise sans porter atteinte aux compromis fondateurs de l'Europe laitière : elle ne traduit la victoire ni d'une doctrine, ni d'intérêts nationaux. La logique des quotas est de ne pas désigner les types d'exploitations et les systèmes de production à aider ou à pénaliser, mais de transmettre aux producteurs les contraintes du marché et de les obliger à s'y ajuster sans remettre en cause les positions acquises.

(4) Sur ce point, cf. Hairy, Perraud, Foulhouze (1982).

Dans ces conditions, le ralliement de la France à la mise en place des quotas peut s'expliquer, et pas seulement parce qu'il s'agissait d'un élément d'une négociation politique plus large. Son opposition passée se fondait sur le pari d'un rattrapage, par la production française, du "retard" accumulé : il ne fallait pas figer la situation alors que les réserves nationales de croissance et de productivité étaient moins activement exploitées qu'ailleurs. Mais le décollage français a tardé alors que les principaux pays concurrents ont continué à creuser leur avance (notamment au plan de la dimension des élevages, et, donc, du niveau des revenus). Dans ces conditions, il pouvait paraître légitime de renverser les termes du pari, de bloquer une évolution apparemment irréversible et, profitant de ce temps mort de la croissance, de procéder à une restructuration en profondeur de l'appareil productif national.

LA GESTION DES QUOTAS

Au niveau européen, le dispositif adopté en 1984/85 combine un alourdissement de la taxe de coresponsabilité (qui passe de 2 à 3 % du prix indicatif), une stabilisation du prix indicatif (exprimé en Ecus), enfin et surtout le nouveau régime des quotas, mis en place pour une durée de 5 ans. A cet égard, le cadre initial défini par la Commission se révèle relativement souple, suffisamment pour que l'imagination fertile des Etats membres permette d'en adoucir la rigueur, tout en conduisant à une certaine renationalisation des politiques laitières en Europe.

La mise en place du système de contingentement et les résultats de la campagne 1984/85

Le nouveau système de régulation prévoit la définition, au niveau communautaire, d'une *quantité globale de référence* (98,2 Mt), laquelle correspond à la collecte CEE de 1981, augmentée de 1 % ; à la demande de la France, la campagne 1984/85 est en outre considérée comme une période de transition, au cours de laquelle ce quota global est temporairement majoré de 1 %. Le quota européen a ensuite été réparti entre Etats ; les références allouées, après d'âpres discussions, aux différents pays tiennent compte des évolutions récentes de la collecte (les pays qui avaient le plus progressé au cours des dernières années se voient imposer un réajustement particulièrement douloureux), et d'un certain nombre d'autres facteurs (ainsi, l'Irlande, compte-tenu de l'importance de la production laitière dans son économie agricole, bénéficie d'un traitement préférentiel).

Chaque pays a en outre la possibilité, dans le cadre de son quota, de calculer la *référence de ses producteurs* (et de ses laiteries) sur la base de l'année civile 1983 : cette disposition a pour but d'éviter une trop forte pénalisation des régions et des producteurs qui ont récemment connu une forte croissance laitière : elle sera mise à profit par la plupart des Etats (Luxembourg et Grèce exceptés). En regard des livraisons de l'année civile 1983, l'ajustement demandé est particulièrement sensible en RFA (— 6,7 %), aux Pays-Bas (— 6,6 %), au Royaume-Uni (— 6 %) et au Danemark (— 5,6 %) ; il est beaucoup plus modéré en France (— 2 %) (cf. tableau 2).

Par ailleurs, chaque Etat peut opter entre deux modes de gestion :

— *Des quotas individuels* : dans ce cas, tout producteur dont la livraison dépasse la quantité de référence qui lui a été allouée voit ses litrages hors quotas frappés d'une taxe égale à 75 % du prix indicatif ;

— *des quotas par laiterie* : la taxe atteint alors 100 % du prix indicatif, mais elle s'applique aux quantités hors-quota des acheteurs de lait (entreprises ou groupes d'entreprises), lesquels la répartissent sur ceux de leurs producteurs qui ont dépassé leur quota, au prorata de leur contribution au dépassement du volume global de référence de la firme ⁽⁵⁾. Dans ce cas, la taxe unitaire est donc plus forte, mais le volume taxé est moindre puisque dans chaque laiterie va jouer la compensation entre livreurs en croissance et livreurs en régression.

En fait, nous l'avons dit, la réglementation européenne laisse une large place aux décisions d'application de chaque Etat membre, procurant à ces derniers une marge de manœuvre par où se sont exprimés les choix nationaux de politique laitière.

Les formes adoptées en France constituent donc un indicateur de l'orientation suivie par la politique nationale. La quantité de référence de la France, pour la campagne 1984/85, s'établit à 25,6 Mt, ce qui correspond à la collecte de l'année 1983, diminuée de 2 % ⁽⁶⁾ ; le système de gestion retenu est celui du quota par laiterie.

Dès 1984/85, l'essentiel, pour la France, est de "faire le plein" du quota, et donc de favoriser la croissance d'une partie des producteurs à l'aide des références libérées par d'autres, ce qui implique d'assurer la plus grande fluidité possible aux transferts de droits à produire (ou plutôt de droits à commercialiser). L'opposition — prévisible — entre régions a cependant introduit d'importantes frictions dans le dispositif de transfert. Schématiquement résumé, le système français est fondé sur deux mécanismes principaux :

1) Des mesures immédiates d'ajustement socio-structurel ont pour but de libérer, au cours de cette première campagne, un volume de lait au moins équivalent à l'écart entre le quota national (provisoire) et la collecte prévisible de la campagne, soit environ 1 Mt. Ces mesures consistent à allouer des primes aux producteurs qui s'engagent à cesser définitivement toute commercialisation de leur lait ; il s'agit, en quelque sorte, d'une *politique nationale de rachat*, par les pouvoirs publics, des droits à produire. Ces primes de cessation d'activité laitière concrétisent la volonté des pouvoirs publics de mettre à profit la politique de maîtrise de l'offre pour assurer une restructuration en profondeur de l'appareil de production : loin d'entraîner un gel des structures, crainte fréquemment exprimée par les adversaires du système, les quotas doivent être l'occasion d'une accélération de la concentration.

Les quantités de référence ainsi libérées doivent en effet être utilisées pour permettre la poursuite de la croissance des exploitants jugés prioritaires (titulaires de plans de développement, de plans de redressement, jeunes agriculteurs, producteurs ayant récemment investi), dans la limite de leurs objectifs de plan (à hauteur de 98 %), et d'un plafond de 200 000 l par exploitation ⁽⁷⁾.

Mais il faut noter qu'en France, cette *redistribution* va s'opérer, pour l'essentiel, *firme par firme* : celles-ci conservent en effet 90 % des quantités

⁽⁵⁾ Le quota d'une laiterie est égal à la somme des références individuelles de ses livreurs, présents au 2/04/1984. Sur ce sujet, voir les autres articles de ce numéro et notamment : de Crisenoy et Butault et al..

⁽⁶⁾ En fait, la référence de la majorité des producteurs correspond aux livraisons de 1983, amputées de 2,8 %, un abattement supplémentaire ayant été décidé par les pouvoirs publics pour faire face aux nombreuses demandes de références supplémentaires des entreprises, demandes liées à la prise en compte des installations de producteurs intervenues en 1983/84, et des corrections de litrage pour calamités.

⁽⁷⁾ Dans les autres Etats membres, des dispositions comparables ont été prises en faveur des prioritaires, et notamment des agriculteurs récemment installés et des titulaires de plans de développement ; en RFA et aux Pays-Bas, les nouveaux "investisseurs" ont également bénéficié de références supplémentaires, tandis que les petits exploitants se voyaient imposer une moindre réduction de leur référence initiale (ONILAIT, 1988).

libérées par les primes, les fédérations professionnelles dominantes ayant alors fermement refusé de voir jouer un rôle plus important à la "réserve nationale". Ne disposant ainsi que d'une marge de manœuvre très limitée (70 000 t en 1984/85), l'Office du lait ne peut mettre en œuvre une politique très active de restructuration et de redistribution des références entre producteurs et entre régions.

Il n'est pas indifférent que la France ait, en adoptant ce système, repoussé des alternatives possibles, en particulier celle, envisagée dans un premier temps, de la constitution d'une importante réserve nationale (au moyen d'une réduction des références de base supérieure à 2,8 %, ou d'une remontée intégrale au niveau central des quantités libérées par les cessations primées), qui aurait pu être utilisée dans le cadre d'une politique active de soutien aux producteurs prioritaires et d'encouragement à certains bassins laitiers. Le système retenu, fondé sur des répartitions automatiques, selon des clefs préétablies, évite en fait, à l'échelon politique national, d'avoir à conduire une action sélective dont on conçoit les périls politiques. Comme nous le verrons plus loin, il est évidemment source d'inégalités (les disponibilités et les besoins en références s'équilibrent rarement dans une zone) qui, à l'usage, se révéleront intolérables.

Tableau 2. Le contingentement laitier en Europe ^(a)

Pays	Formule (b)	Système de quotas : données 1984/85			Résultats par campagne (% de dépassement de quota)		
		Quant. globale garantie (QG) en 1984/85 (en milliers t)	Variation de la QG/ livr. 1983 (en %)	Variation réf. par producteur (en %)	1984/85	1985/86	1986/87
R.F.A.	A	23 487	-6,7	de -2 à -12,5(e)	-0,1	+1,3	+2,4
France	B	25 585	-2	de -1,8 à -2,8(e)	-0,3	+1,0	o (f)
Italie	A (b)	8 798	+7	nc	-0,4	+0,4	-4,3
Pays-Bas	A	12 052	-6,4	-8,65	+1,2	+2,3	+1,8
Belgique	A	3 163	-3,1	de -3 à -5(e)	-2,9	+1,3	+2,7
Luxembourg	B	293	+4,3 (d)	+2,3	-0,7	+1,4	o
Royaume-Uni	B (c)	15 552	-7,4	-9	-1,6	+0,1	+0,7
Irlande	B	5 583	+4,5	nc (e)	o	o	-0,8
Danemark	B	4 932	-5,6	-6,7	-0,4	o	-0,1
Grèce	B	472	+8,8 (d)	nc	-6,8	-3,6	-3,0
CEE (10)	—	99 917	-4,1	—	-0,3	+0,9	+0,5

nc : non connu.

Sources : CEE, ONILAIT, CNIEL

Notes :

- (a) Quotas "livraisons aux laïteries". Y compris la "réserve CEE" pour le Luxembourg, le Royaume-Uni, et l'Irlande.
- (b) Formule A : quota individuel ; formule B : quota par laiterie. En fait, l'Italie, après avoir longuement hésité, a opté pour la formule A (quotas individuels), mais avec des quotas gérés par groupements de producteurs.
- (c) Formule A (quota individuel) en Irlande du Nord.
- (d) Au Luxembourg et en Grèce, l'année de référence est 1981.
- (e) Modulations des références individuelles :
- selon un barème complexe combinant niveau des livraisons et taux d'accroissement 1981/1983 pour la R.F.A.
 - selon la zone en France (exonération de 1 % en zone de montagne)
 - selon le niveau des livraisons en Belgique et en Irlande
- (f) Légère sous-réalisation (- 21 200 t) en 1986/87 après transfert de 137 200 t du quota "ventes directes" au quota "laiteries".

2) Mais cette politique est susceptible d'entraîner l'apparition d'un volume important de "*quotas morts*". Pour assurer un usage complet du quota national, pour éviter aussi une application brutale de pénalités dès la mise en place du système, le Conseil des Communautés admet donc — à la demande de la France et de quelques autres pays — que les Etats puissent (temporairement) effectuer une compensation nationale entre producteurs (et acheteurs) en dépassement et en sous-réalisation de quotas. Cette mesure, qui rapproche le système de la situation fictive où chaque pays serait considéré comme une laiterie unique, où jouerait à plein la péréquation, remet largement en cause la logique même du contingentement, et gomme pour partie les différences entre systèmes de gestion. Justifiée sans doute par la différence de traitement qui résulte du fait que certains pays (ou grandes régions) bénéficient, en tout état de cause, de la possibilité d'effectuer de façon permanente cette péréquation (la Grande-Bretagne, grâce à l'existence de ses offices, reconnus comme acheteurs uniques ; le Danemark, la Grèce, l'Irlande qui sont considérés comme une laiterie unique), elle entraîne en effet une considérable atténuation des pénalités.

A l'issue de la campagne 1984/85, la majorité des Etats membres s'étant trouvée, globalement, en situation d'équilibre ou de sous-réalisation (seuls, les Pays-Bas enregistrent alors, en effet, un dépassement global de leur quantité nationale garantie), la compensation nationale permet de n'y percevoir aucune taxe (cf. tableau 2) ⁽⁸⁾.

L'évolution du dispositif au cours des campagnes suivantes

L'évolution ultérieure du système de gestion des quotas est largement liée à celle du marché.

En 1984/85, la collecte se réduit fortement en regard de la campagne précédente (de 4,9 % pour l'ensemble de la CEE ; d'environ 7 % en RFA, au Royaume-Uni et aux Pays-Bas ; de 2,6 % en France) ; la plupart des Etats, nous l'avons dit, respectent leurs quotas, la Communauté à dix se trouvant même, globalement, en sous-réalisation de 0,3 %. Au cours de l'année 1984, les fabrications de produits soutenus se réduisent nettement (de 170 000 t pour le beurre ; de 390 000 t pour la poudre de lait écrémé), les entrées en stocks publics également (beurre : moins 20 % ; poudre : moins 55 %). La campagne 1985/86 peut donc s'ouvrir dans un climat détendu : les quotas enregistrent, il est vrai, une baisse supplémentaire de 1 % ; mais le prix indicatif est relevé (+ 1,5 % en Ecus) ; la taxe de coresponsabilité est réduite (de 3 à 2,5 %) ; la Commission autorise enfin des transferts de références du quota "ventes directes" vers le quota "laiteries".

Dès le début de l'année 1986, la Commission s'inquiète pourtant de l'évolution de la situation : reprise de la collecte (+ 0,9 % en 1985/86), relance des fabrications de produits soutenus, et surtout très sensible accroissement des entrées en stocks. Ces prévisions pessimistes se révèlent d'ailleurs justifiées : en fin d'année, les stocks publics atteignent des niveaux très élevés (1,3 Mt de beurre, 771 000 t de poudre), et leur écoulement se révèle problématique.

La Commission se prononce dès lors pour un *resserrement du régime de contingentement*. Dès février 1986, elle propose de geler les prix en écus, de supprimer la permanence de l'intervention sur les marchés du beurre et de la

⁽⁸⁾ Deux pays, cependant, n'ont pas utilisé cette possibilité : la RFA (en 1984/85) et le Royaume-Uni (en 1985/86).

poudre, et de lancer un nouveau programme de cessation volontaire d'activité laitière ; en avril, le Conseil décide une réduction de 2 % (au 1^{er} avril 1987) et de 1 % (au 1^{er} avril 1988) des quantités globales garanties, réduction facilitée par une aide communautaire aux producteurs cessant leurs livraisons ; en novembre, la Commission communique au Conseil un rapport dans lequel elle se propose de rendre aux quotas leur finalité — rétablir l'équilibre du marché — en éliminant tous les dispositifs nationaux qui les ont progressivement dénaturés. Évaluant alors l'excédent de production à 9,5 Mt, la Commission propose une série de mesures draconiennes pour le réduire : elles ne seront pas toutes adoptées par le Conseil.

Très schématiquement, les principales évolutions du dispositif appliqué en France (et dans la CEE) au cours des trois campagnes 1985/86, 1986/87 et 1987/88 sont les suivantes :

— en 1985-86 : réduction des références de 1 %, comme prévu à l'origine. En France, cette disposition sera adoucie, en cours de campagne, avec le transfert de 169 000 t du quota "ventes directes" vers le quota "laiteries" (il en est de même dans d'autres pays ; la réduction de 1 % ne sera en fait appliquée qu'au Royaume-Uni, au Luxembourg, au Danemark et en Grèce). Une nouvelle vague d'aides à la cessation d'activité laitière est mise en place, avec un budget plus modeste qu'en 1984/85 (200 MF contre 786). Le mode de redistribution des références est assoupli : au régime des forfaits se substituent des mesures qui visent à faciliter l'installation des jeunes, et à satisfaire — dans la mesure du possible — les objectifs de production des prioritaires des trois premières catégories. Le rôle de la réserve nationale se voit enfin renforcé (contre, d'ailleurs, l'avis unanime des trois fédérations professionnelles) : elle reçoit désormais 20 % des quantités libérées par les primes de cessation.

Cette campagne se termine, dans toute l'Europe, par un dépassement sensible des quantités garanties : le "hors-quota" est de 817 000 t pour la CEE, soit 0,9 % de la référence ; il atteint 2,3 % de celle-ci aux Pays-Bas, 1,3 % en RFA, 1,0 % en France (ce qui représente une pénalité globale de 362 MF). Pour la première fois en France, les producteurs vont donc subir les effets — financiers — du contingentement : tout va être fait, cependant, pour qu'ils soient le moins douloureux possible. Après de longues discussions, au cours desquelles s'affrontent des intérêts régionaux évidemment divergents (85 % des dépassements proviennent du Grand Ouest, où le "hors-quota" représente 3 % des quantités garanties), la compensation nationale est mise en place ; elle fait appel à un système complexe de réallocations provisoires des références inemployées :

- la plus grande part (38 %) est attribuée sous forme de forfaits (plafonnés à 5 000 kg) aux producteurs prioritaires ;
- des litrages importants (25 % des quantités affectées) sont gérés dans le cadre d'une "bourse" du lait, qui permet d'alimenter en références les entreprises ayant fourni du lait aux régions touchées par la sécheresse de l'été 1985 (ces prêts de quotas doivent donc correspondre à des échanges effectifs de matière première, dans le cadre de conventions agréées par l'Onilait) ;
- des prêts de quotas permettent également d'éviter toute pénalité aux producteurs des zones de montagne, ou situés dans les zones sinistrées en 1983 ;
- enfin, le solde des quantités disponibles (10 % du total) a été utilisé pour opérer un lissage des pénalités individuelles : celles-ci sont ainsi ramenées à une fourchette allant de 0 à 60 c/l, alors qu'elles auraient dû atteindre, sur la base d'une stricte application du règlement, près de 1,80 F/l.

Ce dispositif complexe a permis de "faire le plein" du quota national, et d'éviter aux producteurs le paiement de trop fortes taxes. Il n'en a pas moins fait l'objet de multiples critiques, liées aux variations sensibles du niveau des pénalités sur le terrain ⁽⁹⁾ (variations pourtant inhérentes à la logique même du quota par laiterie...) et au fait que les références disponibles se sont révélées insuffisantes pour satisfaire les besoins reconnus de nombreux livreurs prioritaires. Toutes ces distorsions, variables selon les régions, sont évidemment liées au faible niveau de la réserve nationale, ce que les organisations professionnelles se gardent bien de relever ; certains commencent à s'interroger par ailleurs sur la crédibilité, à terme, d'une réglementation qui subit de telles entorses à ses principes.

— en 1986-87 : les quantités globales garanties des principaux pays laitiers ne changent pas. Pour la France, la référence des laiteries est donc égale à celle de la campagne précédente, amputée cependant d'une part des références libérées par les primes de cessation (20 % en règle générale, nettement plus si la référence 1985/86 n'a pas été remplie). Aux producteurs prioritaires sont allouées de nouvelles références supplémentaires, gagées sur les quantités libérées ; de nouvelles primes de cessation sont mises en place :

- une prime nationale, destinée à poursuivre la restructuration du secteur ;
- une indemnité communautaire annuelle (ICA), destinée à "racheter" des quotas, afin d'obtenir la réduction (décidée par le Conseil des ministres en mai 1986) de 2 % des quantités globales garanties au 1er avril 1987. La péréquation nationale est maintenue (du moins en France) ; le régime d'intervention sur les marchés du beurre et de la poudre est modifié.

A l'issue de cette campagne, le dépassement communautaire des quantités garanties demeure sensible ; il est particulièrement élevé en RFA (2,4 %) et aux Pays-Bas (1,8 %). La France, qui enregistre un dépassement net relativement modéré (48 000 t, soit 0,2 % de la référence initiale de la campagne), va en obtenir l'annulation grâce à un nouveau transfert du quota "ventes directes" vers le quota "laiteries" ; les litrages ainsi récupérés seront affectés aux zones de montagne, au règlement du contentieux lié à la prise en compte des calamités naturelles, enfin aux Commissions mixtes pour favoriser l'installation des jeunes.

Si la campagne se révèle ainsi relativement indolore en France (ce n'est pas le cas en RFA ou aux Pays-Bas), elle a cependant vu la mise en place d'importantes dispositions, qui vont prendre effet au début de la campagne suivante : à la baisse des quantités garanties (— 6 % au 1er avril 1987, — 2,5 % au 1er avril 1988), s'ajoute en effet l'acceptation d'un régime plus strict de pénalités ; une provision est prélevée, en cours de campagne, sur les producteurs en dépassement ; le Conseil des Communautés autorise en outre la France à percevoir une taxe sur tout dépassement individuel supérieur à 20 000 l, quelle que soit la situation de la laiterie à laquelle le producteur apporte ses livraisons. On s'achemine ainsi progressivement vers un aménagement sensible du régime des quotas par laiteries.

— la campagne 1987-88 s'ouvre en fait sur une modification profonde des mécanismes expérimentés au cours des trois campagnes précédentes : évoquant ces décisions, le BIMA en date du 2/04/1987 titre : "un grand tournant dans la gestion des quotas".

L'objectif est de ramener l'équilibre sur le marché. Les références (des

⁽⁹⁾ Certaines firmes (en Bretagne, notamment), qui avaient fait des efforts de réduction de la collecte, ont protesté contre le lissage, qui, en quelque sorte, "pénalise la vertu".

laiteries, des producteurs) sont réduites de 6 % au 1er avril 1987 : 2 % des références ont été "rachetées" avec l'indemnité communautaire (ICA) mise en place en mai 1986 ; 4 % font l'objet d'une "suspension temporaire", compensée par une nouvelle indemnité communautaire de 0,73 F/kg (730 MF sont prévus à cet effet pour la France), à laquelle pourront s'ajouter 0,18 F/kg de prime nationale, sous réserve du respect de certaines conditions.

En sus de ces références de base, les laiteries pourront distribuer aux livreurs prioritaires (plans de développement, jeunes récemment installés) des quantités de référence supplémentaires, afin qu'ils puissent s'approcher des 97 % de leurs objectifs de production (ces derniers étant soumis, malgré tout, au gel de 4 % évoqué ci-dessus). Ces nouvelles distributions utilisent les litrages rendus disponibles, en cours de campagne, par la "prime nationale unique" mise en place en juin 1986.

Pour accélérer la restructuration de la production (qui présente des signes d'essoufflement), tout en assurant la nouvelle réduction des références (rachat/gel) imposée par la Communauté au 1er avril 1988 (— 1,5 %), un nouveau programme de cessation — financièrement très ambitieux : 2,4 milliards de francs sur deux ans — est mis en place, avec pour objectif la libération de 1,150 Mt. Les primes correspondantes sont versées sous forme de rentes annuelles sur 7 ans (à annuité constante ou dégressive) ; leur intérêt financier est nettement supérieur à l'ICA de 1986/87 (10).

Mais la campagne 1987/88 est surtout marquée par d'importantes *modifications du système de calcul des pénalités*. La France a obtenu, nous l'avons dit, le maintien du système de gestion par laiterie, complété par une forme aménagée de péréquation : les laiteries pourront attribuer, en cours de campagne, des "allocations provisoires" à certaines catégories de producteurs, ces prêts de quotas étant gagés sur leurs sous-réalisations internes. Cette opération pourra être complétée, au cours du second semestre, par une mutualisation des sous-réalisations de l'ensemble des laiteries, selon des règles qui seront arrêtées par le ministre de l'Agriculture, après avis du conseil de direction de l'Office (arrêté du 11 avril 1987) ; les références (définitives et provisoires) des producteurs pourront ainsi être ajustées au plus près des possibilités offertes par la quantité nationale garantie.

Ceci étant acquis, l'arrêté du 11 avril prévoit que tous les producteurs qui dépasseront cette quantité de référence seront pénalisés (quelle que soit la situation nationale en fin de campagne ; quelle que soit aussi la position de leur propre laiterie : dépassement, respect ou sous-réalisation), la pénalité appliquée à leur dépassement devant être égale au montant du prix indicatif.

L'évolution des modalités d'application du contingentement paraît donc très sensible : les références demeurent gérées dans le cadre des laiteries, avec les assouplissements permis par la récupération nationale des sous-réalisations ; mais les différences entre taux de pénalité appliqués aux livraisons hors quotas sont effacées. Ce mixage savant entre quota-laiteries et quota-individuel est sans doute de nature à renforcer l'efficacité du système (moins, pourtant, que la Commission ne l'avait souhaité) et à désarmer certaines des critiques qui lui avaient été adressées.

Il s'accompagne de la publication d'un décret sur le "transfert des quantités de références" qui ouvre de nouvelles perspectives au rôle des Commissions mixtes. Le système français de contingentement, marqué jusque là par la

(10) Tout en restant inférieur aux très intéressantes primes annuelles de 1984/85.

prééminence du rôle des laiteries dans la gestion des références, et par l'existence d'une grande variété de situations sur le terrain, paraît donc susceptible d'évoluer rapidement.

Tableau 3.
Impact des quotas
en Europe

Variation en %	du nombre d'élevages (1983/1985)	du cheptel laitier (1983/1986)	de la collecte (1983/1986)
R.F.A.	- 7,1	- 5,9	- 3,9
France	- 23,0	- 11,6	- 0,1
Italie	- 20,4	- 6,7	+ 2,3
Pays-Bas	- 3,5	- 10,4	- 4,2
Belgique/Luxembourg	- 8,5	- 4,6	+ 2,3
Royaume-Uni	- 9,4	- 5,5	- 6,0
Irlande	- 13,0	- 2,9	+ 2,6
Danemark	- 10,4	- 12,4	- 6,0
Grèce	- 5,2	- 1,7	+ 4,6
CEE (10)	- 15,0	- 7,9	- 2,4

Source : OSCE/CNIEL

L'IMPACT DES QUOTAS LAITIERS

Dans cet article, nous ne traiterons pas en profondeur des effets du contingentement laitier en Europe. Partant de l'expérience française, nous nous limiterons à évoquer quelques problèmes essentiels : l'évolution des structures, en premier lieu ; les modalités d'adaptation mise en œuvre par les producteurs et leurs conséquences éventuelles sur l'évolution des façons de produire, en second lieu.

Remarquons tout d'abord que si l'encombrement des marchés, lui-même lié à l'évolution des quantités collectées, a rendu inéluctable un renforcement des contraintes du contingentement en 1987/88 (cf. *supra*), on ne saurait pour autant parler d'échec de la politique européenne.

Les quotas ont entraîné en effet une baisse sensible du cheptel laitier en Europe (2 millions de têtes entre décembre 1983 et décembre 1986, soit 7,9 % des effectifs) (cf. tableau 3). Cette baisse du cheptel, particulièrement sensible au Danemark, en France et aux Pays-Bas, a été largement compensée, il est vrai, par les gains de productivité laitière (+ 7 % dans la CEE à dix), si bien que la collecte baisse de 2,4 % seulement sur la même période, et qu'elle reprend sa progression en 1986 (+ 1,4 %), après deux années de repli. Le nombre d'élevages, quant à lui, connaît une évolution spectaculaire.

Politique d'encouragement à la cessation d'activité laitière et restructuration du secteur

L'application du contingentement laitier en Europe s'accompagne d'une réduction importante du nombre d'élevages : 15 % d'entre eux disparaissent au cours des années 1984 et 1985. Le taux d'exode est cependant très variable selon les pays : il va de 3,5 % aux Pays-Bas à 23 % en France (cf. tableau 3).

Il est vrai que la structure des élevages dans les différents pays d'Europe était marquée de profondes différences, lors de la mise en place du système (cf. *supra*) : la "réserve" d'exploitations susceptibles d'être éliminées était bien

évidemment plus faible aux Pays-Bas ou au Royaume-Uni qu'en France ou en RFA. De tels écarts ne sont pas sans rapports, cependant, avec *les politiques de restructuration*, plus ou moins actives, qui ont été mises en place par les pouvoirs publics.

La nécessité d'éviter que le contingentement ne s'accompagne d'un gel des structures est évidemment perçue dans la plupart des pays européens : il s'agit d'aider — ou d'inciter — certaines catégories de producteurs (proches de la retraite ou susceptibles de se reconvertir) à cesser leurs livraisons, les quantités de référence ainsi libérées devant permettre aux exploitants "d'avenir" de poursuivre leur croissance. La rapidité de décision et l'ampleur des moyens mis en œuvre varient cependant d'un pays à l'autre. Des aides publiques importantes sont mises en place, dès la première campagne, en France et en RFA : avec un budget (définitif) de 768 MF, la France libère ainsi 1,45 Mt de références (près de 6 % de la quantité nationale garantie), et facilite le départ (ou la reconversion) de 43 000 producteurs ; plus modeste (mais renouvelable), le budget allemand (300 MF) devait assurer la libération d'environ 1 Mt de références : il atteindra — difficilement — cet objectif.

Des mesures comparables sont arrêtées, souvent avec retard, au Royaume-Uni, aux Pays-Bas, au Danemark, en Irlande, en Belgique. Leur impact est généralement plus faible : de 1984 à 1986, les quantités libérées représentent en effet 1,2 % du quota national aux Pays-Bas, 2 % en Grande-Bretagne ; seul le Danemark, qui ne s'est pourtant engagé dans cette voie qu'en 1986/87, réalise un score comparable à la France et à l'Allemagne (Onilait, 1988).

Il est vrai que d'autres dispositions ont été prises dans divers pays pour constituer la réserve nationale qui alimentera la restructuration des élevages : aux Pays-Bas, en Belgique, au Royaume-Uni, en RFA, au Danemark, la réduction initiale imposée à l'ensemble des livreurs est nettement supérieure à celle de la quantité nationale garantie (cf. tableau 2), les références ainsi dégagées devant faciliter la croissance des "prioritaires", et permettre de rectifier le quota des producteurs qui ont récemment subi des calamités.

En France, cette politique de restructuration a été activement poursuivie au cours des trois campagnes suivantes ; en 1986/87, s'y ajoute le dispositif communautaire (ITCA) destiné à financer la baisse de 2 % de la collecte, décidée pour le 1er avril 1987. Sur l'ensemble des trois premières campagnes, les aides nationales consacrées à la restructuration du secteur représentent une enveloppe financière de 1,4 milliards de F, assurant la libération de plus de 2 Mt de références (7,8 % de la quantité nationale garantie) ; elles ont permis le départ du secteur de 43 000 producteurs en 1984, d'environ 11 000 en 1985 et d'un peu plus de 13 000 en 1986. Ce sont des petits livreurs, relativement âgés (57 ans) qui ont demandé à bénéficier de ces aides : leur livraison moyenne s'établit à 37 000 litres en 1984/85, à environ 32 000 en 1985/86.

Le bilan qui peut être dressé de cette politique apparaît malgré tout relativement contrasté. En trois ans, plus de 100 000 livreurs (environ 25 % des effectifs recensés fin 1983) ont abandonné la production laitière, les deux-tiers d'entre eux en bénéficiant des aides nationales ou communautaires. En première analyse, le coup d'accélérateur à la concentration des élevages paraît donc substantiel : le taux de disparition des exploitations livrant du lait à l'industrie passe ainsi de 5,4 % par an sur la période 1973/83 à 10,4 % en 1984/85. Le processus paraît cependant se ralentir en 1986 : les départs spontanés (sans aides) sont stoppés, de nombreux producteurs paraissant adopter une attitude de prudente expectative (liée, peut-être, à des interrogations diffuses sur une éventuelle prise de valeur des quotas). En témoigne notamment le succès mitigé remporté, du moins dans un premier temps, par les

primes de la campagne 1987/88 : en août 1987, 5 890 demandes seulement ont été enregistrées, libérant environ 270 000 t ; c'est peu en regard des 700 000 t prévues, pour cette campagne, par ce nouveau programme.

Même si le "rachat" des quotas par l'Etat semble se ralentir en France (les litrages les plus aisément libérables l'ont sans doute été au cours des deux premières campagnes), la politique de restructuration qui lui est liée a eu des effets beaucoup plus sensibles que dans les autres pays de la Communauté : sur les deux premières années, nous l'avons vu, la réduction totale du nombre d'élevages est de 23 %, contre 3,5 % aux Pays-Bas, 7,1 % en RFA, 9,4 % au Royaume-Uni (cf. tableau 3).

Les effets structurels de cette politique sont sensibles : en France, de 1984 à 1986, la dimension de l'étable moyenne passe de 16,8 à 19,8 vaches laitières (un gain de 8,6 % par an). La réduction du nombre de petits élevages (moins de 30 têtes) est très rapide (— 29 %), tandis que se renforce le groupe des étables moyennes (30 à 40 têtes : effectifs en croissance de 40 %) et que se stabilise le groupe des grandes étables (plus de 40 vaches : 1 % de croissance seulement) ; on observe ici les effets du plafonnement à 200 000 l de la dimension des étables bénéficiaires de litrages supplémentaires. Il s'agit là d'un aspect très spécifique de la politique française de restructuration : dans les principaux pays partenaires, en effet, la disparition des petites étables s'effectue, pour l'essentiel, au profit des plus grandes.

La "course-poursuite" à la concentration des élevages, qui voit les responsables politiques et syndicaux français prendre, de plus en plus clairement, pour référence le modèle hollandais, est donc loin d'être terminée. Si le consensus est réalisé depuis longtemps, du moins dans les fédérations professionnelles spécialisées, sur la nécessaire rationalisation du secteur, les contraintes nouvelles entraînées par le contingentement de la production ont permis l'expression d'un discours plus ouvert, plus brutal aussi, sur le thème des structures.

En ce domaine, la FNCL ouvre la voie, lors de son assemblée générale de mars 1985 : l'objectif est d'atteindre une production moyenne de 100 000 litres à l'horizon 1990, ce qui implique une population maximale d'environ 250 000 producteurs ; pour atteindre cet objectif, la FNCL prône le renforcement de la politique des abandons aidés, et fixe la dimension minimale d'installation à 150 000 litres par élevage... L'Office du lait, dont le conseil de direction a débattu, à plusieurs reprises, de ces objectifs, en souligne le caractère réaliste : en 1986, la prolongation des tendances récentes lui permet même de situer le nombre de livreurs présents à l'horizon 1990 dans une fourchette plus basse (190 000/230 000 livreurs).

Sans doute ces prévisions laissent-elles les structures de production françaises relativement éloignées de celle de nos partenaires de l'Europe du Nord (Pays-Bas, Royaume-Uni, Danemark) ; la révolution n'en est pas moins profonde : en 15 ans (1975/1990), le nombre de livreurs aura ainsi diminué, en France, de plus des deux-tiers !

Cette rapide évolution des structures de la production entraîne en outre une importante redistribution des cartes à l'échelle régionale. En témoigne tout d'abord l'impact — très nettement différencié — des primes de cessation d'activité laitière : les départs aidés sont relativement peu nombreux dans les zones de montagne (Auvergne, Franche-Comté, Rhône-Alpes), ou dans les régions très spécialisées en lait (Basse-Normandie) ; ils sont très supérieurs à la moyenne dans les zones où le déclin de la production laitière correspond, de longue date, à une conversion vers d'autres activités (Bourgogne, Poitou-

Charentes, Centre, Ile-de-France). Ces régions libèrent donc un volume de références nettement supérieur à la moyenne nationale ; il en est de même en Midi-Pyrénées et en Aquitaine, où semble s'amorcer également un déclin de la production laitière. A l'inverse, la diminution sensible du nombre de producteurs enregistrée dans les régions laitières jusque là les plus dynamiques (Pays-de-Loire, Bretagne) correspond, pour l'essentiel, à une restructuration rapide du secteur de production : les départements primés y sont aisément compensés par la croissance des livraisons des producteurs demeurés en activité.

En définitive, l'effet cumulé des primes de cessation, des accidents climatiques (1983/1985), des mouvements de producteurs et des redistributions en provenance de la réserve nationale (elles-mêmes liées au poids relatif des "prioritaires") conduit à de sensibles ajustements des références régionales au regard des livraisons de l'année de base : la réduction des quantités garanties est forte en Poitou-Charentes, dans le Sud-Ouest, dans le Centre, en Haute-Normandie ; elle est moyenne en Bretagne ou Pays de Loire, et beaucoup moins sensible en Auvergne ou en Franche-Comté ⁽¹¹⁾.

L'industrie, dans le même temps, s'est-elle également restructurée ? C'est ce que nous avons escompté, en 1984 (cf. Perraud et al., 1984), nous fondant sur les avantages que pourraient retirer les entreprises d'une politique de regroupement visant à aménager, au mieux, la péréquation interne entre zones en expansion et zones en déclin, à réduire les coûts de collecte, à renforcer leur puissance commerciale.

En fait, ces regroupements ont été beaucoup moins nombreux que prévu. Certes, la concentration des usines s'est poursuivie, mais à un rythme comparable à celui des années antérieures. Il en est de même pour l'ensemble de l'Europe : en nombre, ce sont toujours les entreprises françaises et italiennes qui fournissent le gros des disparitions ; en termes relatifs, c'est au Danemark et aux Pays-Bas (où l'avance en ce domaine était pourtant déjà sensible) que l'on enregistre les plus forts taux d'accroissement de la taille des usines (Gay, 1987). Les importantes "coupures" de quotas imposées en 1987/88 constituent cependant un puissant facteur de relance de la concentration des entreprises : il s'agit, cette fois, de préserver (ou de reconstituer) les sources d'approvisionnement en matière première (Onilait, 1988). On en voit actuellement les premières manifestations, avec la réalisation (au Danemark, en RFA) ou l'amorce (aux Pays-Bas et en France) d'importants regroupements de firmes laitières. Dans le même temps, les investissements de productivité repartent (Philippot, 1988) : l'amélioration de la compétitivité (par la compression des charges) et la recherche de produits à valeur ajoutée accrue deviennent prioritaires dans un secteur confronté à une stagnation, voire à une baisse des volumes de matière première à transformer.

Les réactions des producteurs au contingentement des livraisons

Les modalités d'adaptation des producteurs aux contraintes du contingentement sont analysées, en détail, dans plusieurs des textes qui suivent : nous serons donc ici très brefs.

Il nous paraît tout d'abord nécessaire de souligner la sensibilité des producteurs aux nouvelles données de la politique laitière : même lorsqu'ils sont,

⁽¹¹⁾ Ces régions ont bénéficié de dotations spéciales "zones de montagne" et "calamités naturelles" ; la faible réduction de leurs références tient également à la présence d'un grand nombre de producteurs prioritaires, et à l'impact limité des primes de cessation d'activité (nationales et communautaires).

majoritairement, en situation de "hors-quotas", (c'est, par exemple, le cas dans les zones de collecte que nous avons enquêtées en 1985), les producteurs ont réagi, et nettement infléchi le rythme de la croissance de leurs livraisons (près de 70 % d'entre eux déclarent avoir pris au moins *une* mesure permettant de limiter celles-ci). On enregistre par ailleurs l'indéniable *effet dissuasif des pénalités* : il conduit, d'une campagne à l'autre, à de véritables inversions de la "position quotas" (dépassement/sous-réalisation) de régions entières. C'est notamment le cas du Grand Ouest, qui dépasse nettement ses références en 1985/86 (cf. supra) et se trouve proche de l'équilibre en 1986/87 ; à l'inverse, un certain nombre de régions du Sud-Ouest ou du Sud-Est, fortement déficitaires en 1985/86, réduisent ce déficit ou dépassent leurs références, au cours de la campagne suivante.

Pour autant que nous ayons pu l'observer au cours d'une seule campagne (1984/85), l'ajustement des livraisons aux références se révèle d'ailleurs un exercice délicat (de faibles "hors-quotas" globaux masquent une très grande dispersion des situations individuelles) et passe par de multiples procédures, qui remettent rarement en cause l'équilibre général des systèmes de production.

La mesure la plus couramment utilisée, en France, semble bien avoir été la *distribution de lait aux veaux* et aux génisses d'élevage (dans l'Ouest, 55 % des producteurs déclarent avoir eu recours à cette pratique). Plus d'un tiers des livreurs déclarent également avoir *réduit les distributions de concentrés*, et/ou *réduit le troupeau de vaches laitières*. On remarque cependant :

- qu'une large partie des abattages provient des exploitations qui ont demandé à bénéficier des primes de cessation d'activité laitière ;
- que les exploitations pérennes, en réduisant leur cheptel, ont éliminé les animaux les moins performants : cette politique se traduit, dès la première campagne, par un accroissement notable des rendements moyens.

Les informations disponibles donnent à penser que le même type de réactions peut être observé chez nos partenaires : ainsi, aux Pays-Bas, les producteurs auraient été nombreux à éliminer de leurs troupeaux les vaches les moins productives, et à développer la culture intensive du maïs-fourrage, la réduction des rations de concentrés étant utilisée, en fin de campagne, pour ajuster au plus près les livraisons au contingent.

On trouve ici confirmation de l'une des hypothèses que nous avons émises en 1984 (Butault, Hairy, Perraud, 1984) : contrairement à bien des idées reçues, nous pensions en effet que le contingentement était susceptible d'entraîner une intensification accrue de la production, permettant de réduire les surfaces fourragères (à production laitière constante), et de dégager des surfaces pour d'autres productions. Au niveau européen, c'est bien ce qui semble s'être produit : de 1983 à 1987, les superficies toujours en herbe poursuivent leur régression (entamée bien avant la mise en place des quotas), tandis que progressent les surfaces plantées en maïs-fourrage ; dans le même temps, on assiste à un développement rapide du pois fourrager et des oléo-protéagineux (colza, tournesol, soja). Toutes ces évolutions ne peuvent cependant être imputées au seul contingentement de la production laitière. L'ensemble des marchés est entré en mouvement, et les producteurs de lait ne sont pas seuls à la recherche d'activités alternatives. Pour ce qui les concerne, l'incertitude est d'autant plus grande que le système de régulation du secteur n'est encore ni fixé, ni parfaitement cohérent.

LES QUOTAS ET LA PERSPECTIVE D'UNE NOUVELLE RÉGULATION DU SECTEUR

La nouvelle organisation du marché mise en place en 1984 n'est pas, à elle seule, une issue à la crise laitière, mais seulement une contrainte de politique agricole dans laquelle se déroule désormais le processus de crise et de recomposition de la régulation. Les quotas ne règlent rien d'autre que le volume de l'offre globale, autrement dit le volume des débouchés à prix plein ouverts à l'appareil productif communautaire. En trois ans et demi d'application, quelques-uns des traits de la nouvelle régulation ont commencé à se dessiner mais, sur des points essentiels, des contradictions subsistent ; les principaux compromis entre les participants du secteur sont encore mouvants ; les formes institutionnelles sont loin d'être figées.

Quelques orientations nouvelles

Le fonctionnement du secteur, tel qu'il s'est développé depuis 1984, fait apparaître plusieurs points acquis qui tranchent sur la situation antérieure et qui marquent déjà le renouvellement, encore inachevé, de la régulation sectorielle.

- Le cadre des quotas, s'il n'a pas réglé l'ensemble de la crise laitière, lui donne du moins la possibilité de se dérouler dans des conditions supportables. La fin de l'accès sans limite aux débouchés soutenus, la pression sur l'offre sont des contraintes indifférenciées qui, à elles seules, ne suffisent à régler aucun des grands choix de l'évolution du secteur, mais qui évitent des débordements majeurs et leurs conséquences financières. En l'occurrence, le contingentement a eu pour effet principal de repousser le règlement des principales contradictions, des oppositions d'intérêt qui traversent le secteur, en enfermant celui-ci dans des bornes précises évitant que les excédents n'atteignent un point de rupture et évitant aussi qu'en retour, les équilibres financiers communautaires menacés ne conduisent les gouvernements à trancher dans le vif et à détruire une organisation commune qui, sans cela, serait devenue ingérable.

En quelque sorte, les quotas, amorce d'une transformation profonde de la régulation sectorielle, sont aussi un moyen d'en conserver certains principes essentiels, en particulier *d'éviter une régulation stricte de l'offre par le prix*. A quoi s'ajoute l'avantage d'une certaine souplesse : une fois le contingentement en place, l'offre peut être ajustée, de période en période, à la situation du marché ou, du moins, au montant du financement de soutien que les Etats membres sont prêts à concéder au secteur laitier. On conçoit, dans ces conditions, que le système des quotas soit bien autre chose qu'un instrument temporaire d'apurement des excédents, comme en témoigne — mais ce n'est une surprise pour personne — la proposition de la Commission de prolonger le système jusqu'au 30 septembre 1991, en annonçant déjà son maintien ultérieur ⁽¹²⁾. Le contingentement, de toute évidence, est devenu la règle du jeu fondamentale du secteur.

- Autre transformation déjà acquise de la régulation : *la renationalisation* partielle du mode de fonctionnement du secteur. Dans son principe même, le choix initial des deux formules — quota par producteur ou par laiterie — introduisait une forte hétérogénéité dans les gestions nationales. Mais surtout, nous avons déjà noté que les différents Etats ont sans cesse utilisé les marges de

⁽¹²⁾ Position de la Commission du 23 septembre 1987, sur proposition du Commissaire agricole, Franz Andriessen.

manœuvre qui leur étaient offertes par la réglementation communautaire ; ils en ont aussi ouvert de nouvelles, pour étendre les formes de gestion nationales, que ce soit à propos des cadres de péréquation entre livraisons en croissance et en régression (péréquation par laiterie, mais aussi interrégionale), ou encore en élaborant des formules particulières de transfert de références (location, marché plus ou moins ouvert, administration des transferts), ou enfin par des mesures particulières de restructuration de la production.

Ces spécificités nationales sont souvent issues de dérogations et d'accommodements consentis pour rendre supportable le choc des quotas au cours des premières années. Mais ces réglementations particulières se sont accumulées au point de donner à chaque système national une physionomie spécifique qu'il sera désormais difficile de réduire. Les tentatives communautaires d'en revenir à un régime plus homogène et plus strict, comme celle du Rapport Andriessen qui proposait, entre autres, la suppression de la formule B et de la péréquation interrégionale, n'empêchent pas chaque système national d'évoluer selon des formes propres tout en respectant globalement la contrainte générale. Si cette tendance se poursuit, on pourrait en arriver à une situation proche de celle que revendiquent certains Etats membres (le Royaume-Uni notamment), dans laquelle l'organisation commune se réduirait à la fixation du prix et du quota national, chaque Etat gérant comme il l'entend l'ajustement de son appareil productif à la contrainte générale.

- Dans la façon dont la France gère le régime des quotas, la spécificité la plus nette est sans doute l'effort de restructuration dont nous avons montré l'ampleur. Il est très vite apparu évident que les quotas étaient l'occasion d'un mouvement puissant et délibéré d'élimination de la masse des petits producteurs responsables, pour l'essentiel, de ce qu'on a pu appeler le retard structurel de la France sur les autres grands pays laitiers d'Europe. Ce mouvement, et le consensus professionnel qui l'a immédiatement accompagné, sont suffisamment nets pour représenter le troisième trait fondamental, déjà apparent, de la régulation sectorielle qui se met en place.

Le processus d'élimination dans le secteur laitier a été relancé dans la plupart des grands pays producteurs à la faveur de l'entrée en mouvement de la régulation, sous la forme du financement public des retraits définitifs de la production laitière ⁽¹³⁾. Le mouvement est d'autant plus spectaculaire en France, qu'il clôt, et rend brutalement obsolète, un vif débat sur le choix des systèmes productifs et des types d'élevage ⁽¹⁴⁾. Nous avons vu que, presque immédiatement après la mise en œuvre des quotas, les pouvoirs publics et les organisations professionnelles dominantes ont émis une succession d'indications concordantes sur la question du système de production du lait : prévisions d'augmentation de la taille moyenne des élevages, dimension minimum des élevages viables ; toutes reflètent un bond en avant de la norme sociale de production, rendu possible, non par une avancée technologique, mais par les conditions nouvelles d'organisation réglementaire du secteur qui imposent de débloquent la question du système productif, puisque la croissance, ou même la simple survie, d'une partie du secteur implique de réduire sa diversité et de supprimer une fraction des élevages.

⁽¹³⁾ Sur ce sujet, cf. supra. Outre les mesures prises dans la CEE, il faut signaler le programme américain de "Whole Herd Buyout" qui, sous forme différente, et plus généreuse, aboutit à des résultats comparables.

⁽¹⁴⁾ On peut trouver un reflet de ce débat dans "Systèmes de production et transformations de l'agriculture" (Aubert et al., 1985).

Une politique encore contradictoire et évolutive

Sur des points essentiels, la mise en œuvre des quotas conduit à des situations contradictoires et manifestement transitoires qui devront être dépassées pour parvenir à une nouvelle cohérence de la régulation.

- C'est le cas, en particulier, de la politique de restructuration conduite en France, dont nous venons de souligner l'ampleur et les premiers résultats. Il faut remarquer que ce mouvement reste pour l'instant à mi-chemin : dans le processus d'*élimination-concentration*, le premier terme est fortement favorisé par la réglementation en vigueur qui, en revanche, freine le développement du second. Nous avons noté, en effet, que plusieurs mesures convergent pour faire peser des contraintes particulières sur les élevages de grande taille : dès le début, ils ont été pratiquement exclus de la principale mesure de redistribution de références, c'est-à-dire du transfert des quantités libérées par les exploitations qui cessent l'activité laitière ; plus récemment ⁽¹⁵⁾, en modulant le prélèvement pour dépassement des quotas selon la dimension des élevages, les pouvoirs publics ont encore accru la charge spécifique pesant sur les grandes exploitations laitières ; enfin, les dernières dispositions réglementaires concernant les transferts d'exploitations et des références qui leur sont attachées limitent, elles aussi, les possibilités de concentration au-delà du seuil des 200 000 litres livrés.

Cet ensemble de mesures est évidemment contradictoire avec le souci affiché de restructurer la production qui, dans sa mise en œuvre, se borne à supprimer les élevages marginaux, tout en figeant la situation de ceux qui relèvent des tranches supérieures de livraison. On se trouve ainsi dans une situation paradoxale, où le consensus est très large à la fois pour remonter le seuil minimum d'installation d'un élevage laitier viable — on a cité le chiffre de 150 000 litres (cf. supra) —, et pour fixer très peu au-dessus le seuil maximum, au-delà duquel la croissance est non seulement découragée, mais le plus souvent pratiquement impossible.

Cette situation est évidemment transitoire, puisque la prolonger reviendrait à vouloir imposer au secteur une homogénéité de dimension et des marges de croissance extrêmement étroites. Elle signifie que la restructuration, telle qu'elle a été pratiquée au cours des premières années sous quotas, est nettement défensive : la période que nous traversons depuis 1984 est marquée par une baisse pratiquement constante des références globales, destinée à conduire l'offre au niveau jugé souhaitable pour l'équilibre du marché communautaire. Une pression aussi continue ne laisse aucun répit pour mettre en place une politique dynamique des structures. Les mesures de libération de références n'ont eu pour objet que de préserver les fractions les plus sensibles de l'appareil productif, qui sont aussi celles sur lesquelles le consensus est le plus facile : les catégories rassemblées sous la notion de "prioritaires" et les zones de production fragiles, en particulier la montagne. Encore ces mesures ne suffisent-elles pas pour protéger les exploitations dont la situation est la plus difficile : les professionnels soulignent que les prioritaires sont généralement trop peu servis en références supplémentaires et que, pour certains producteurs non classés en prioritaires légaux, le blocage des livraisons est dramatique ; l'insuffisance des références disponibles les conduit même à s'interroger sur la nécessité d'imposer un ralentissement volontaire des installations (parfaitement contradictoire avec la politique des structures conduite

(15) Arrêté du 11 juin 1987.

jusqu'à présent), de façon à redresser la situation des producteurs déjà installés ⁽¹⁶⁾.

La contradiction est donc bien réelle entre les contraintes nées du resserrement progressif des quotas dans la CEE et la volonté nationale d'une restructuration de l'appareil productif. Cela ne signifie pas que ces contraintes une fois relâchées, lorsque l'offre aura été ramenée au niveau jugé souhaitable, la simple suppression des seuils réglementaires de dimension maximum permettra une relance du mouvement de concentration. Encore faut-il que la réglementation des transferts permette d'assurer un flux suffisant de références disponibles pour alimenter la croissance des élevages survivants.

• Cette question du *mode de transfert des quotas* est, en effet, passée au centre du débat sur la régulation du secteur ⁽¹⁷⁾. Elle fait l'objet de deux articles dans la présente revue, aussi nous bornerons-nous ici à souligner l'hétérogénéité et le caractère mouvant des solutions adoptées. Le principe adopté par la CEE en la matière est certes susceptible d'interprétations diverses ⁽¹⁸⁾ ; il n'en est pas moins restrictif puisqu'il lie les transferts de quotas aux échanges portant sur les exploitations ou le sol porteur de quotas. Malgré tout, cette contrainte a été rapidement distendue dans plusieurs des grands pays laitiers (en particulier, le Royaume-Uni, les Pays-Bas, la RFA) dans lesquels se sont développées des formes de transfert vénal direct des quotas entre exploitants, par vente ou location de références. Cette tendance est particulièrement nette en Angleterre et au Pays de Galles : les ventes de quotas au cours de la campagne 1986-87 y sont évaluées à 5 % du quota total, pour une valeur représentant 6 % de l'ensemble de la recette laitière ⁽¹⁹⁾. En France, en revanche, le marché des quotas est resté un phénomène marginal, relativement occulte : les références sont bien achetées, sous la forme du financement public des abandons de livraison, bien que les primes ne soient pas à proprement parler un prix ; elles ne sont pas vendues, mais redistribuées gratuitement selon des critères réglementaires qui n'ont, en tout cas, rien à voir avec la solvabilité des demandeurs.

C'est probablement le point où la gestion française des quotas diffère le plus nettement de celle pratiquée notamment au Royaume-Uni et aux Pays-Bas, ce dernier pays réclamant non seulement la reconnaissance des marchés nationaux, mais même un véritable marché européen des quotas. Les conséquences en seraient, bien sûr, l'élargissement des phénomènes de restructuration à l'échelle de la Communauté, et des mouvements de relocalisation des productions dont, si l'on tient compte des écarts de dimension et de revenus entre appareils productifs (cf. *supra*), la France serait sans doute victime.

A l'inverse, la position française officielle est, jusqu'à présent, de s'en tenir à une gestion administrative ou interprofessionnelle des transferts de quotas : un décret récent ⁽²⁰⁾ tend même à restreindre encore les transferts de références par vente totale ou partielle d'exploitations. On voit bien pourquoi les organismes qui assurent la gestion du secteur tiennent à garder la maîtrise du processus de libération et de répartition des références : dans un appareil productif aussi diversifié que la production laitière française, un marché des quotas pourrait provoquer des mouvements de restructuration "sauvage",

(16) Cf. par exemple, *La Voie lactée* (FNCL), n° 215, 15 septembre 1986.

(17) ... Comme nous l'annonçons dès 1984. Cf. Butault et al. (1984).

(18) Cf., ci-après, l'article de Chantal de Crisenoy.

(19) FNPL, *Trait d'Union Fédéral*, n° 10 du 7 octobre 1987, p. 31. Sur ce sujet, se reporter à l'article d'A. Burrell.

(20) Décret du 31 juillet 1987.

accentuer les processus de désertification des régions de production difficile, en un mot contredire les axes traditionnels d'une politique des structures qui n'a pas été remise en cause : les compromis fragiles qui sous-tendent l'unité professionnelle n'y résisteraient sans doute pas.

Il reste que limiter ainsi les transferts de quotas conduit à restreindre les processus de restructuration. Une fois passée la première vague de cessations primées, les libérations de références tendent à se réduire, et le décalage des structures entre la France et ses principaux partenaires pourrait s'accroître. La politique laitière française se trouve ainsi prise dans une contradiction difficile entre ses impératifs spécifiques — gérer sa diversité structurelle et les équilibres professionnels qui l'accompagnent — et la pression croissante, à l'échelle communautaire, vers un assouplissement des règles de transfert. La question pourrait se poser rapidement, puisque la Commission envisage aujourd'hui de déconnecter les quotas de l'exploitation, de façon à en faire baisser la valeur dans des échanges de plus en plus fréquents ⁽²¹⁾ ; par ailleurs, un tout récent règlement du Conseil légalise la cession temporaire de quotas entre producteurs ⁽²²⁾. Il sera probablement difficile à la gestion française de rester à l'écart de ce mouvement.

L'édification de nouveaux compromis dans la gestion du secteur en France

Dans la cohérence de la régulation d'un secteur agricole, les compromis entre agents jouent un rôle central pour assurer à la fois la cogestion et les consensus interprofessionnels qui la rendent possible et en garantissent l'efficacité. C'est d'autant plus vrai dans le cadre des quotas qui imposent une gestion complexe et contraignante : il n'était pas acquis, a priori, que la production laitière française, parfois fortement revendicative dans le passé, se plierait aisément à un encadrement nouveau qui la contraindrait à rompre radicalement avec la croissance antérieure. En outre, la nouvelle règle du jeu menaçait d'éclatement des organisations professionnelles fondées sur l'unité puisque, désormais, la concurrence entre producteurs et entre bassins laitiers devient directe et évidente : ils ne peuvent plus accroître, ou même maintenir leur niveau de production qu'au détriment les uns des autres. L'histoire des premières années de mise en œuvre des quotas est donc celle d'une rupture des compromis anciens, et d'un processus de recomposition progressive de nouveaux équilibres.

Au cours d'une première phase qui correspond à la mise en œuvre du système, le choix de la formule du quota par laiterie et les simples exigences techniques de la gestion immédiate ont conduit les pouvoirs publics à confier aux entreprises de transformation un rôle central dans l'organisation du secteur : la mise en place des quotas a été directement cogérée par une collaboration étroite et explicite entre le ministère de l'Agriculture, l'Office et les firmes laitières ; d'autant que les organisations de producteurs, conscientes des risques de l'opération, se tenaient alors sur une prudente réserve. Bon gré mal gré, les entreprises ont été ainsi investies de pouvoirs relativement étendus en matière, notamment, de redistribution de références supplémentaires, au point que la France s'est vue, sur ce point précis, condamner par la Cour de Justice de Luxembourg pour avoir affecté aux industries une large fraction des quantités libérées par les cessations d'activité (Doré, 1987).

(21) Proposition du 23 septembre 1987.

(22) Règlement CEE, n° 2998/87 du 5 octobre 1987.

Les firmes n'avaient, disaient-elles, supporté cette charge qu'à leur corps défendant, mais il est clair qu'elles en ont aussi tiré parti pour mettre en œuvre une politique active à l'égard de leur amont, en incitant les producteurs marginaux à profiter des primes de cessation et en pratiquant une sélection active des bénéficiaires de la part de redistribution qui leur revenait. Des exemples montrent que, par la marge de manœuvre qui leur a été concédée, les collecteurs ont pu parfois donner l'impression d'agir "*en tant que propriétaires des quantités de références*" (Doré, op. cit, p. 238). C'est pourquoi, trois ans après la mise en œuvre des quotas, ils continuent de revendiquer un rôle central dans la gestion du système ⁽²³⁾.

Mais le prélèvement effectif des pénalisations pour dépassement allait rendre sensibles les imperfections de ce système : les différences de situation des laiteries ont conduit à de fortes inégalités entre producteurs proches ; en outre, les inégalités interrégionales conduisaient à des conflits entre les bassins laitiers que l'industrie était incapable de gérer. Les pouvoirs publics ont dû renforcer leur rôle centralisateur, notamment en étendant la réserve nationale de quotas, en favorisant les opérations de lissage, c'est-à-dire d'égalisation entre producteurs livrant à des firmes différentes, etc. On a en quelque sorte repris aux firmes une partie des responsabilités qui leur avaient été initialement confiées, de façon à homogénéiser les règles de gestion du système. Comme nous l'avons vu, la forme du régime des quotas en France, s'est progressivement éloignée de la "formule B" initiale pour s'orienter vers une formule mixte dans laquelle l'échelon de la laiterie, irremplaçable pour les opérations techniques de comptabilité des livraisons et des références, perd de son importance comme organe autonome de gestion.

Dans ces conditions, il semble bien que le nouvel équilibre de la régulation passe par une cogestion organisée à deux niveaux : le niveau politique central (Ministère, Office) où est assurée la représentation des intérêts professionnels ; mais surtout le développement d'organes locaux, notamment les Commissions mixtes départementales qui disposent de pouvoirs croissants. Outre un rôle de conciliation, de règlement des cas particuliers, elles ont pour fonction de répartir la part de la réserve nationale affectée pour les installations de nouveaux producteurs dans le département ⁽²⁴⁾. Le renforcement de leur rôle pourrait passer par le développement d'organes de type interprofessionnel (Commissions interprofessionnelles laitières au sein des Commissions mixtes, résurgence des Centres régionaux interprofessionnels de l'économie laitière) et par le gonflement du volume des références mises à leur disposition (du fait, notamment, de la modification des règles de transferts des quotas) ⁽²⁵⁾, dont la répartition pourrait ainsi relever d'initiatives régionales ou départementales. Tout récemment, la Fédération nationale des producteurs de lait (FNPL) s'est clairement prononcée en faveur de cette "*gestion régionale des quotas*" ⁽²⁶⁾.

Cette régionalisation aurait deux conséquences principales. En premier lieu, elle permettrait de diversifier les objectifs et les règlements selon les situations locales : orientations plus ou moins strictes à l'égard des producteurs de plus de 200 000 litres, plus ou moins favorables à l'installation, etc. Par ailleurs, elle permettrait de redonner un rôle direct et actif aux grandes organi-

(23) "Nous... veillerons à ne pas vider de son contenu la responsabilité des laiteries dans la gestion des références des producteurs". Fréjus Michon : "Quotas : le rôle essentiel des laiteries", *La Voix Lactée* (organe de la FNCL), 7 mai 1987, p. 1.

(24) En 1986-87, 26 000 t. avaient ainsi été mise à la disposition des Commissions mixtes ; cette quantité a été doublée en 1987-88.

(25) Sur ce sujet, cf. de Crisenoy, dans le présent ouvrage.

(26) Cf. "*La maîtrise de la production : réflexions et propositions de la FNPL*", mars 1988.

sations professionnelles nationales, par l'intermédiaire de leurs échelons locaux, qui seraient pratiquement partout parties prenantes dans la cogestion par des interprofessions rénovées. Il semble bien que les organisations professionnelles nationales n'aient guère d'autre choix, pour assurer la cogestion des quotas, que d'entériner un certain éclatement de la politique laitière entre régions et d'essayer de reconstituer leur unité par l'intermédiaire de structures horizontales.

Les processus de recomposition des compromis sociaux quant à la gestion nouvelle du secteur sont donc en cours. Mais ils resteront probablement fragiles aussi longtemps que la régulation n'aura pas retrouvé sa cohérence sur deux points centraux : les objectifs et l'ampleur de la restructuration de l'appareil productif, et l'évolution des modes de transfert des quotas.

BIBLIOGRAPHIE

ANDRIESEN (F.), 1986 — *Rapport intérimaire au Conseil concernant l'application du régime de prélèvement dans le secteur laitier*. Commission des CE.

AUBERT (D.), LIFRAN (R.), MATHAL (P.), PERRAUD (D.), VIALLO (J.B.), 1985 — *Systèmes de production et transformations de l'agriculture. Tome 1 : Essai de bilan des travaux du Département ESR*. Paris, INRA, 107 p.

BUTAULT (J.P.), HAIRY (D.), PERRAUD (D.), 1984 — Crise laitière et quotas : remarques sur la régulation communautaire du marché du lait. *Economie Rurale*, 163, sept/oct, pp. 63-71.

BUTAULT (J.P.), 1986 — Les performances comparées des systèmes de production du lait en Europe. *Economie Rurale*, 174, juillet-août, pp. 18-24.

BUTAULT (J.P.), CARLES (R.), HASSAN (D.), REIGNIER (A.M.), 1987 — *Les coûts de production des principaux produits agricoles dans la Communauté Européenne*. Commission des CE, DGA, octobre, 286 p.

CCE, 1984 — Lait : le système des quotas. *L'Europe verte*, Bruxelles, 203, 22 p.

DORE (M.M.), 1987 — *Le rôle de l'ONILAIT dans la mise en œuvre des quotas laitiers*. Mémoire DEA, Université de Rennes 1, avril, 346 p.

GAY (J.), 1987 — Structure de l'industrie laitière dans la Communauté en 1985 et changements survenus depuis 1982. *Revue laitière française*, 470, janvier, pp.21-32.

GOVIN (D.M.), HAIRY (D.), PERRAUD (D.), 1985 — *Québec, France, Etats-Unis : Crise laitière et transformation des modes de régulation sectoriels*. Communication au colloque franco-québécois de Rimouski (oct. 1985) ; tiré à part INRA-ESR, juillet, 54 p.

HAIRY (D.), PERRAUD (D.), FOULHOUZE (I.), 1982 — *Prix du lait et systèmes de production : examen de quelques alternatives de politique laitière*. Grenoble, Paris, INRA-ESR, 69 p.

ONILAIT, 1988 — *Stratégie d'approvisionnement de nos partenaires européens dans le contexte des quotas*. Note de travail, Paris, 19 p.

PHILIPPOT (J.B.), 1988 — Les entreprises laitières de l'Ouest de la France et les quotas : stratégie d'approvisionnement et de commercialisation. Communication à la journée du GRESSAR sur "La production laitière, recherches régionales", Nantes, Ecole Nationale Vétérinaire, 22 mars.