



*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](mailto: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.*

# Peut-on se passer d'un marché des quotas ?

*D.-M. GOUIN*

Le contingentement d'une production sur un marché donné a nécessairement des répercussions à tous les stades du processus de production et de commercialisation. En France, le contingentement de la production laitière, en vigueur depuis 1984, a été appliqué tout d'abord au niveau des premiers acheteurs du produit visé, les laiteries, qui n'ont eu bien évidemment d'autres choix que de faire supporter aux producteurs les restrictions imposées. Ce sont ces derniers qui doivent faire les ajustements requis dans leur système productif pour éviter les pénalités éventuelles de surproduction et finalement les payer s'il y a lieu. On peut donc affirmer qu'il est impossible de créer un "quota d'acheteur" sans imposer, à terme, un quota de production <sup>(1)</sup> à chaque producteur, alors que l'inverse n'est pas vrai : un quota de production ne conduit pas nécessairement à un quota par acheteur.

Le contingentement laitier, en introduisant une contrainte supplémentaire au niveau de l'approvisionnement en matière première des unités de transformation, suscite l'apparition de nouvelles tensions dans le secteur. Le contrôle de sa gestion peut devenir un enjeu primordial des luttes des divers intervenants qui peuvent y voir un moyen privilégié pour orienter le développement du secteur productif selon leurs intérêts particuliers. Les rapports de force entre les laiteries et les producteurs, et les producteurs entre eux s'en trouvent fondamentalement modifiés (Debailleul et al. 1985).

Ce rapport de force peut s'exprimer à différents niveaux. En premier lieu, les groupes de pression qui représentent les intérêts des diverses familles professionnelles ou de régions particulières peuvent jouer un rôle dans la définition des réglementations qui s'appliqueront au secteur. Ainsi, en France, les laiteries ont accaparé la gestion concrète du système de contingentement, à contrecœur peut-être mais le résultat est le même. Elles ont ainsi acquis un pouvoir de décision dans la répartition entre les producteurs des quantités de référence disponibles et même si elles doivent se conformer à des normes précises édictées par l'Etat, elles n'en conservent pas moins une certaine latitude qui peut leur permettre d'encourager le développement de catégories d'exploitations spécifiques (Hairy, Perraud et al. 1987). Les producteurs ont la possibilité de réagir collectivement à ce nouveau pouvoir accordé aux laiteries par l'intermédiaire de leurs organismes professionnels de représentation qui participent, à l'intérieur de l'interprofession laitière, au processus de décision en matière de gestion du système de contingentement. A un niveau régional, départemental, ou par entreprise, les producteurs peuvent aussi établir des rapports de force qui leur permettent d'être partie prenante dans les décisions relatives à la gestion des quotas.

De plus, dans le nouveau contexte du contingentement, un producteur peut maintenant avoir intérêt à voir disparaître son voisin pour récupérer les quantités de référence ainsi libérées alors qu'auparavant ces producteurs, en dehors de la concurrence pour le sol, ne pouvaient se nuire mutuellement dans la poursuite d'une croissance de leurs livraisons. La concurrence entre producteurs pour l'accès au droit à produire devient donc tout à fait directe et, il convient de le souligner, la croissance de production d'une exploitation implique nécessairement la baisse de production d'une autre exploitation.

Vu sous cet angle, le contingentement n'apparaît pas comme un gel de l'évolution structurelle mais, bien au contraire, il peut représenter l'occasion

---

(1) Généralement le contingentement ne limite pas strictement le "droit à produire" mais impose plutôt une limite aux quantités commercialisables par chaque producteur. Dans la littérature sur le sujet, les termes "droit à produire" ou "quota de production" sont tout de même employés le plus souvent pour désigner la part du marché global accordée à chaque producteur. Nous reprendrons donc ces mêmes termes dans le présent article.

d'un libéralisme renouvelé dans le secteur laitier. En effet, le mode de fixation des prix agricoles dans un contexte de négociation politique au niveau européen confère une certaine stabilité au prix du lait à la production qui ne peut plus ainsi jouer son rôle de mécanisme régulateur du marché (Hairy et Perraud 1987). Dans l'esprit des économistes libéraux, faute de pouvoir appliquer une baisse drastique du prix du lait pour rééquilibrer le marché, le contingentement peut représenter un moindre mal (Harvey et Hubbard 1984). Dans ce cas, le marché des quotas pourrait se substituer au marché du produit, ou des facteurs de production, afin de réactiver le processus de concurrence-élimination au niveau du secteur de production. Mais le marché des quotas de production n'est pas automatiquement mis en place avec le contingentement. Cependant, des pressions techniques, économiques et institutionnelles concourent à son développement et ont déjà commencé à se manifester dans le secteur laitier français.

### Les besoins de quotas au niveau individuel

Pour les trois années précédant l'instauration du contingentement, soit de 1980 à 1983, la croissance globale de la collecte laitière française a été de 5 %. Non seulement cette croissance globale a été brutalement bloquée par les quotas mais, en plus, les réductions successives de la collecte imposées par les autorités européennes ont pour conséquence de laisser des capacités de production inutilisées sur de nombreuses exploitations laitières. La croissance des livraisons individuelles ne pourra être arrêtée indéfiniment car en plus de la diminution des quotas imposée, qui n'est que temporaire dans l'esprit de nombreux producteurs qui comptent bien la rattraper dès que possible, l'évolution des conditions générales de production tend à généraliser la demande pour des quantités de référence supplémentaires. En effet, il s'agit ici de montrer que l'environnement technique et socio-économique des exploitations concourt à une augmentation potentielle de la demande de quotas.

Tout d'abord, le progrès génétique se poursuit et même s'accélère avec le contingentement qui a poussé la majorité des producteurs à opérer une sélection accrue dans leurs troupeaux et y éliminer les vaches les moins productives. On évalue l'augmentation de la production issue du seul progrès génétique à environ 2 % par année (Menjon 1986, p. 60). Cela signifie qu'un producteur détenant un troupeau de 25 vaches laitières produisant un total de 125 000 litres annuellement, devra réduire son troupeau d'une vache à peu près tous les deux ans pour respecter son quota. Pour les nombreux producteurs qui font face à cette situation, le besoin de quotas supplémentaires, même à court terme, se fait particulièrement sentir. C'est pratiquement la seule contrainte qui les empêche de produire plus puisque tous les investissements sont déjà en place et les moyens de production disponibles.

A moyen terme, l'évolution continue des technologies mises en œuvre en production laitière est un facteur de pression sur la demande de quotas. Les méthodes de conduite du troupeau, l'alimentation entre autres, l'adoption d'équipements plus performants qui permettent des économies de main-d'œuvre, telles les salles de traite, et le développement d'outils de gestion informatisés, pour ne citer que ceux-là, améliorent la performance productive globale des exploitations. De plus, le développement des biotechnologies et la recherche sur les hormones de croissance laissent présager la possibilité d'un bond technologique majeur en production laitière qui permettrait aux rendements laitiers d'atteindre des niveaux dépassant les normes actuelles de 10 à 15 % (Knutson 1987, p. 37). On ose à peine imaginer ce que serait la demande de quotas si ces recherches devaient aboutir à la généralisation rapide de ces

nouvelles pratiques de production. Mais, même sans l'adoption des hormones de croissance, les divers facteurs "technologiques" déjà connus, et couramment utilisés par certains producteurs, sont susceptibles d'accroître significativement la production laitière de bon nombre d'exploitations qui ne les auraient pas encore adoptés <sup>(2)</sup>.

En dehors du domaine technique, l'environnement socio-économique favorise certains types de développement qui peuvent induire indirectement des augmentations individuelles de production. Notamment, le développement d'exploitations de groupe, GAEC ou autres, est encouragé pour faciliter la transmission des exploitations d'une génération à l'autre et, également, pour favoriser un cadre de vie plus "normal" qui autorise une meilleure répartition du travail et la possibilité de prendre des moments de loisir et de vacances. Or, des économies de taille appréciables peuvent résulter de la formation de ces exploitations de plus grande dimension économique, du moins dans l'utilisation du travail si ce n'est directement au niveau des coûts de production unitaires. Encore là, la demande pour des quantités de référence supplémentaires peut s'en trouver accrue.

Egalement, les organismes d'encadrement, tels le crédit agricole et les centres de gestion, préconisent la spécialisation des exploitations agricoles dans une seule production. De l'avis unanime du syndicalisme majoritaire, de la coopération et des pouvoirs publics, les politiques d'installation dans le secteur laitier devraient être prioritairement orientées vers la formation d'exploitations atteignant au minimum 150 000 litres de livraison annuelle, alors que la moyenne nationale n'était encore que d'environ 80 000 litres en 1985. Cela signifie que, dans ce cadre de référence, deux producteurs moyens qui se retirent de la production laitière libèrent tout juste suffisamment de quotas pour combler le besoin d'une seule nouvelle installation. On comprend bien qu'une politique dynamique d'installation en production laitière ne pourra que provoquer une augmentation sensible de la demande de quotas.

Dans l'ensemble, les facteurs qui stimulent les besoins en quotas agissent concurremment et leurs effets sont cumulatifs dans le temps. Nombre de producteurs exclus des redistributions autorisées de quotas verront donc s'accroître la part de leur capacité de production qui demeure inutilisée. C'est essentiellement sur la réglementation des transferts de quotas entre producteurs que porteront leurs revendications afin que soient pris en compte leurs besoins de quotas supplémentaires. En France, la gestion des quotas se fait par l'intermédiaire d'un système administratif où les pouvoirs publics se sont réservés une place prépondérante afin d'orienter vers des catégories d'exploitations déterminées les quantités de quotas disponibles. Mais les pressions qui s'exercent sur la demande de quotas provoquent déjà une remise en question de ce mode de gestion des transferts de quotas où les transactions directes entre producteurs tendent à être limitées.

### **Le blocage du système administratif de redistribution des quotas**

Dans un premier temps, l'imposition des quotas, en freinant la croissance des livraisons au niveau individuel, pose une nouvelle contrainte à l'évolution structurelle d'un secteur de production. La réglementation édictée au niveau européen n'autorise les transferts directs de quantités de référence entre pro-

---

<sup>(2)</sup> Il est évalué que "les changements techniques survenus dans la production laitière ont provoqué un accroissement annuel de l'ordre de 2,5 à 3 %" de la collecte depuis les années 1970 (Guesdon, 1985, p. 47).

ducteurs que s'ils s'accompagnent des superficies correspondantes. Un tel système de transfert des quotas paraît tout à fait incapable d'assurer la restructuration massive du secteur laitier français souhaitée par nombre d'intervenants, dont les organisations professionnelles agricoles (FNPL 1985, p. 10 et FNCL 1985, p. 4). En accord avec ce point de vue, les pouvoirs publics ont choisi de jouer un rôle central dans la mise en œuvre d'un processus d'élimination d'un bon nombre de producteurs laitiers. L'Etat a engagé des programmes de primes à la cessation d'activité laitière qui ont permis de libérer des volumes de lait importants pour les deux premières campagnes sous contingentement afin de redistribuer des quantités de référence supplémentaires à des catégories de producteurs jugées "prioritaires".

Mais, malgré des primes plus généreuses, un essoufflement de ce type de programme se fait actuellement sentir. L'offre de quotas, abondante au départ pour un prix relativement faible, commencerait donc à se raréfier malgré une offre de prix plus élevés. Ce phénomène peut s'expliquer par une anticipation du flux normal des retraits concentré sur les deux premières campagnes sous contingentement et, logiquement, par un certain ralentissement sur les années suivantes. De nombreux producteurs marginaux ont cessé leur activité laitière et les programmes de primes doivent maintenant convaincre des producteurs plus spécialisés, qui, a priori, n'avaient pas envisagé de se retirer de la production.

Comme la restructuration du secteur laitier passe essentiellement par ces programmes de primes, toute diminution de l'offre totale de quotas qui en résulte limitera d'autant les quantités disponibles pour redistribution. Déjà, les quantités de référence supplémentaires attribuées aux catégories de producteurs définies comme prioritaires ne représentent l'équivalent de la production que de quelques vaches supplémentaires. Même si idéalement ces redistributions s'avéraient suffisantes pour atteindre les objectifs de production fixés dans les plans d'investissement de ces producteurs, elles ne permettraient pas de combler les appétits de croissance de bon nombre d'entre eux. En effet, les objectifs de ces plans sont souvent fixés à un niveau "conservateur" et la plupart des producteurs sont en mesure de les atteindre avant la fin de la période d'investissement considérée et de les dépasser largement par la suite (Philippon 1986, p. 33). De plus, les divers facteurs qui stimulent la demande de quotas agissent sur la plupart des producteurs et, par conséquent, les prioritaires ne sont pas les seuls à vouloir bénéficier de quotas supplémentaires. Le système administratif de transfert de quotas, étroitement tributaire du succès éventuel des programmes de primes, ne peut combler entièrement la demande de quotas.

La péréquation nationale des dépassements et des sous-réalisations des quantités de référence attribuées, effectuée en fin d'année laitière, n'a jamais non plus représenté un moyen efficace pour combler les besoins en quotas. Bien qu'il y ait pu avoir quelque illusion à ce sujet à l'issue de la première campagne sous contingentement — la péréquation avait alors permis aux producteurs français de n'être redevables d'aucune pénalité de surproduction —, il est apparu rapidement, dès la campagne suivante, que la péréquation ne suffirait pas, la plupart du temps, à éponger totalement la surproduction de certains producteurs et de certaines régions.

De même, le quota par laiterie, qui devait avoir un effet semblable de péréquation à l'échelon local, a montré ses limites dans l'inégalité de traitement qu'il suscite entre producteurs en surproduction, selon la situation de leur laiterie respective. Ainsi, dès la campagne 1986-1987, un niveau de surproduction maximal de 20 000 litres par producteur était instauré (excepté

en zone de montagne), et toute production dépassant ce niveau sanctionnée par une même pénalisation pour tous les producteurs, quelle que soit la situation réelle de leur laiterie. Pour la campagne 1987-1988, le dispositif est encore plus contraignant : chaque producteur doit strictement respecter la quantité de référence qui lui est allouée (celle-ci peut cependant comporter des "prêts" temporaires de quotas), et tout dépassement sera obligatoirement pénalisé. On peut donc conclure que le quota par laiterie a vécu, il s'agit bien maintenant d'un quota par producteur dont la laiterie assure la gestion.

Ainsi, un producteur ne peut plus spéculer sur une sous-production de certains de ses collègues pour éviter les pénalités ; la seule façon d'augmenter sa production, ou tout simplement de la ramener au niveau où elle était avant l'instauration du contingentement, est d'obtenir des quotas supplémentaires. S'il n'est pas classé prioritaire, ou s'il juge que les quantités qui lui sont attribuées au titre de prioritaire sont insuffisantes, de quels moyens dispose un producteur pour augmenter sa production ? Il peut acheter, tout à fait légalement, terre et quotas, mais s'il dispose déjà de superficies suffisantes, il s'agira là d'une opération onéreuse ; il peut aussi tenter de contourner la réglementation pour acquérir des quotas sur un marché occulte quelconque.

Cependant, le besoin de quotas sera plus ou moins intense selon la situation régionale. Là où la production laitière était traditionnellement en déclin, la disponibilité des quotas pour redistribution peut être suffisante pour satisfaire pratiquement toute la demande. A l'inverse, les producteurs situés dans les régions spécialisées en production laitière, qui affichaient dans les années précédant le contingentement une augmentation de la collecte laitière, ont des opportunités de croissance beaucoup plus limitées. De plus, c'est dans ces régions en croissance que se retrouvent en majorité les exploitations de plus de 200 000 litres qui se sont vu, pour la plupart, exclure des redistributions de quantités de référence. La seule possibilité pour ces producteurs d'augmenter leurs livraisons est de trouver un moyen d'acheter, légalement ou non, des quotas. Pour ce faire, ils sont d'ailleurs les mieux placés puisqu'il a été démontré qu'ils obtiennent, en moyenne, les revenus annuels disponibles les plus élevés (Butault et al. 1984, p. 50).

Au total, il est maintenant clair que les programmes de primes à la cessation d'activité laitière et la péréquation nationale ou par laiterie ne suffisent pas, et ne suffiront qu'exceptionnellement, à répondre à la demande de quotas. Les pressions s'exerçant dans ce sens seront permanentes et ne pourront que s'accroître avec le temps. Dans ce contexte, la question qui se pose est de savoir comment évoluera la réglementation sur les transferts de quotas entre producteurs et, plus particulièrement, si la demande croissante de quotas, qui ne peut être comblée par le système administratif de redistribution, ne conduit pas directement vers un marché des quotas.

## L'apparition d'un marché des quotas

Au niveau de la Communauté économique européenne, la France n'est pas le seul pays à faire face à des problèmes de disponibilité des quotas pour répondre aux demandes des producteurs en croissance. Bien au contraire, le choix de l'année de base 1981 pour le contingentement permet à la France de subir une moindre diminution de sa collecte que celle imposée aux autres grands pays producteurs de lait. De plus, les incitations à l'abandon de la production laitière y ont eu un certain succès par rapport à ceux des partenaires où la structure de la collecte est plus concentrée, ce qui a permis au départ une plus grande souplesse dans la gestion des quotas au niveau indivi-

duel. Les pressions à la création d'un marché des quotas sont donc présentes avec encore plus d'acuité dans plusieurs autres pays. Ainsi, en Grande-Bretagne, la location des quotas sur une base monnayable serait ouvertement organisée par les *Milk Marketing Board* (Burrell 1986, p. 4). De même, un marché des quotas liés aux transactions foncières s'est créé aux Pays-Bas, marché sur lequel les quotas seraient payés de 2 à 4 fois le prix d'intervention du lait (Van Bruchem 1986, p. 92). On constate donc que la seule réglementation édictée au niveau européen n'est pas suffisamment contraignante pour empêcher l'attribution d'une valeur marchande aux quotas.

Les conditions de la production laitière dans les divers pays européens sont très dissemblables et toute comparaison directe est à éviter. Notamment, les structures de production diffèrent grandement d'un pays à l'autre et, par exemple, le nombre moyen de vaches laitières par troupeau était en janvier 1984 de 16,8 en France, 13,9 en R.F.A., 40,3 au Pays-Bas et 57,1 au Royaume-Uni (CNIEL 1986, p. 110). Les traditions politiques et économiques sont également très différentes dans chacun de ces pays et on peut concevoir que, pour un même problème économique, les solutions proposées puissent varier. Ainsi, certaines organisations de producteurs britanniques et néerlandaises réclament un marché libre des quotas alors que les professionnels français insistent pour que les pouvoirs publics continuent de jouer un rôle majeur dans la restructuration du secteur et s'opposent à toute mesure qui favoriserait la prise de valeur des quotas.

Cependant, même en France, l'attribution d'une valeur d'échange aux quotas est un processus que les pouvoirs publics ont indirectement déjà amorcé. En effet, les primes à la cessation d'activité laitière peuvent avoir des conséquences secondaires tout à fait inverses de l'objectif recherché, en ce sens qu'elles rendent perceptible la possibilité de monnayer les quantités de référence. Cette possibilité existe même pour les producteurs qui ne possèdent pas leur exploitation en faire-valoir direct puisqu'il a été clairement établi par les pouvoirs publics que les primes étaient destinées à l'exploitant et non au propriétaire foncier, et ce malgré la réglementation européenne qui privilégie la liaison des quotas au foncier. Les primes ont en quelque sorte fixé un prix plancher pour un éventuel marché des quotas et un producteur qui désire cesser la production laitière pourra être intéressé à céder directement ses quotas à un autre producteur pour tout prix supérieur à ce seuil minimum.

Du côté de la demande de quotas, la pénalité de surproduction représente déjà un premier niveau de prix des quotas. En effet, plutôt que de payer à fonds perdus la pénalité de surproduction, dont une partie permettra à l'Etat d'engager de nouvelles primes et ainsi de racheter des quotas à des producteurs qui prennent leur retraite, un producteur pourrait tenter d'acheter lui-même des quotas et de s'assurer ainsi que la redistribution aura lieu en sa faveur.

Dans un premier temps, les primes à la cessation d'activité laitière ont permis aux pouvoirs publics de contrôler en bonne partie les procédures d'allocation des quotas entre producteurs. Mais maintenant que les pénalités de surproduction deviennent inévitables, que les pressions sur la demande de quotas s'accroissent et que bon nombre de producteurs se rendent compte qu'ils sont durablement exclus du processus de redistribution des quotas libérés, ce "marché" gouvernemental et officiel des quotas, c'est-à-dire les primes, peut commencer à souffrir d'une concurrence directe, ou d'une rétention des quotas par des producteurs qui anticipent de meilleures opportunités de vente sur un marché parallèle quelconque.

Cette question de la vente des quotas n'est pas qu'une hypothèse ; des pratiques de marché noir des quotas sont en effet rapportées en différents



endroits et notamment dans le Nord de la France où un prix de deux francs le litre est avancé (Le Nouvel Agriculteur 1987, p. 21). De même, il faut noter que la mesure liant le quota au foncier n'empêche en aucune façon la prise de valeur du quota, et ceci en toute légalité. En effet, rien n'interdit d'accorder une plus-value à la terre "porteuse" de quota dans les transactions foncières entre particuliers. Cependant, aucune statistique officielle ne pourra rendre compte du niveau exact de cette plus-value car aucun marché de référence précis ne permet de recueillir cette information. Le prix accordé pour le quota est ainsi masqué dans le coût total de la transaction foncière effectuée et, même si ce prix n'est pas explicite, il faut reconnaître la possibilité qu'il puisse exister. Ainsi des informations obtenues en novembre 1986 auprès de la Direction départementale de l'agriculture d'Ile-et-Vilaine font état d'une plus-value d'environ 20 % pour la terre "porteuse" de quotas dans cette région.

Ces rumeurs de marché occulte des quotas ont été confirmées par l'inquiétude manifestée à cet égard par le ministère de l'Agriculture à la fin de l'été 1986. Une circulaire ministérielle envoyée à tous les commissaires de la République rappelait que *"les transferts de quantités de référence entre producteurs sans transfert du foncier correspondant sont strictement interdites"* (7 octobre 1986). De même, une étude de l'ONILAIT souligne les *"quelques tentatives de transfert payant des quotas"* (ONILAIT 1986). Évidemment, il est, par définition, difficile d'obtenir confirmation précise de l'ampleur d'un tel marché occulte. Et ceci d'autant plus qu'un tel marché ne peut certainement pas prendre une envergure nationale ou même régionale ; il s'établira plutôt sur des bases locales et ponctuelles entre producteurs qui se connaissent déjà, et qui livrent de préférence à la même laiterie afin d'éviter les problèmes de transfert des références d'une entreprise à l'autre. Dans certains cas, la laiterie pourrait même avoir intérêt à donner son accord tacite à de telles transactions, voire même à encourager et organiser le marché, pour permettre une restructuration de son bassin de collecte sans mettre en danger son volume de référence global.

Au total, les pressions de divers ordres qui s'exercent sur la demande de quotas contribuent à des échanges directs de quotas entre producteurs sur une base monnayable. Au delà du discours officiel des organisations professionnelles, on voit bien également qu'à un niveau individuel certains producteurs et certaines laiteries pourraient trouver leur intérêt à la création d'un marché des quotas. Les pouvoirs publics peuvent tenter de limiter les premières manifestations de son apparition en exerçant un contrôle plus étroit sur la gestion des quotas. C'est dans ce contexte que doit être interprétée la mise en place récente, en juillet 1987, d'un décret en matière de transfert de quantités de référence. Ce décret peut rendre plus difficile l'échange de quotas directement entre producteurs mais il ne résoud pas pour autant le problème d'une offre de quotas insuffisante pour satisfaire à la demande.

## Des exemples de développement d'un marché des quotas

De ce point de vue, l'exemple des provinces du Manitoba et du Québec au Canada — où les quotas sont en vigueur en production laitière depuis plus de quinze ans — quoique très différent à bien des égards de la situation française, montre la force considérable des facteurs stimulants la demande de quotas, tels qu'on vient de les passer en revue, et qui peuvent provoquer finalement la création d'un marché des quotas officiel ou non. Avant d'aborder ces exemples, il faut mentionner que la détermination du quota global canadien et sa répartition entre les provinces relèvent du niveau fédéral de juridiction alors que la gestion des quotas entre producteurs incombe à chacune des provinces, ce qui

s'apparente étroitement à la situation qui prévaut dans la Communauté économique européenne.

Au Québec, c'est le syndicalisme agricole qui s'est vu déléguer par la Loi de mise en marché des produits agricoles le soin d'administrer le système de gestion des quotas individuels de production. Au Manitoba, à la fin des années 70, un contrôle administratif total des transferts de quotas entre producteurs était imposé. L'objectif avoué était d'empêcher toute prise de valeur du quota. Dans le cas de la vente, totale ou partielle, d'une exploitation, la réglementation en vigueur obligeait à une évaluation systématique des transactions effectuées entre producteurs par un évaluateur indépendant qui devait certifier qu'au vu des montants impliqués dans la transaction, aucune valeur n'était attribuée au quota. Ce système engendrait de nombreux problèmes, notamment une situation de conflit permanent entre l'organisation professionnelle des producteurs et la commission administrative chargée de veiller à l'application des règlements ainsi que des coûts d'opération non négligeables (Wood 1980, p. 20). Après deux années d'application, la réglementation fut simplifiée, suite aux pressions provenant pour l'essentiel du syndicalisme agricole qui considérait que les producteurs devaient pouvoir planifier librement l'expansion de leur exploitation. Seule une déclaration signée par l'acheteur et le vendeur, stipulant qu'aucune valeur n'était accordée au quota, suffit alors pour valider une transaction.

Dès ce moment, l'interdiction d'accorder une valeur aux quotas et le contrôle exercé à cet effet par les pouvoirs publics devenaient plutôt théoriques. Et pourtant, même si les pressions à la libéralisation des échanges de quotas étaient déjà sensibles, les conditions de disponibilité des quotas étaient encore à cette époque très favorables au Manitoba. En effet, cette province ne produisait pas encore la totalité de la part du quota global canadien qui lui était allouée et, par conséquent, les quotas étaient attribués aux producteurs selon leurs besoins. Au début des années 1980, la production rattrapant le niveau du quota accordé, ceci mit fin à la disponibilité gratuite des quotas ; depuis, le processus de libéralisation des échanges de quotas entre producteurs s'est progressivement poursuivi.

Au Québec, la pratique de permettre les transferts de quotas de gré à gré entre producteurs sur une base monnayable s'est établie dès les débuts du contingentement de la production laitière. Un des objectifs recherchés était de laisser libre cours à une restructuration du secteur laitier jugée nécessaire par tous les intervenants. Mais, là encore, une sous-production relative du Québec par rapport à son quota global autorisait à accorder des quotas supplémentaires aux producteurs qui en faisaient la demande. Ce n'est qu'à partir de la campagne laitière 1976-1977, où le quota global canadien fût abaissé de 19 % et les quotas individuels ajustés en conséquence <sup>(3)</sup>, que la nécessité d'établir un contrôle plus strict des transactions entre producteurs se fit sentir.

La Fédération des producteurs de lait industriel du Québec (FPLIQ) ne permit plus les transferts de quotas directement entre producteurs que si la transaction portait sur l'exploitation complète. De plus, pour limiter les transactions artificielles, l'acquéreur d'une exploitation devait en demeurer propriétaire pendant une année entière, sous peine de perdre le quota ainsi acquis. Les transactions de quotas non liés aux actifs devaient se faire obligatoirement par l'intermédiaire de la Fédération et aux conditions fixées par elle. Un producteur qui voulait se départir de son quota n'avait d'autre choix que de le

<sup>(3)</sup> Pour l'évolution de la politique laitière canadienne, le lecteur peut se référer à l'article du présent numéro qui traite spécifiquement de ce sujet.

céder à la FPLIQ, à un prix réglementairement fixé à un niveau nettement inférieur à la pénalité prélevée sur la production hors-quota, et cette dernière le revendait au même prix aux demandeurs éventuels. Par conséquent, l'acquisition de quotas supplémentaires dans ces conditions était très rentable à court terme et la demande de quotas dépassait de beaucoup l'offre disponible. Les quantités de quotas qui étaient vendues aux demandeurs sur une base égalitaire étaient minimales, ce qui n'était pas sans poser problème à de nombreux producteurs qui sous-utilisaient leur capacité de production depuis la baisse de quotas qu'ils avaient subie.

La Fédération justifiait ce règlement par le fait que *"malgré le peu de quota disponible, il fallait permettre que le quota offert devienne accessible au plus grand nombre de producteurs possible par le biais des offres et des demandes de quota faites par l'entremise de la Fédération. La spéculation exagérée sur les prix des quotas fut évitée en établissant un prix maximum raisonnable"* (FPLIQ 1977, p. 7). Mais les problèmes de disponibilité des quotas pour répondre à la demande exerçaient de fortes tensions sur ce système administratif de gestion des quotas, comme le reconnaissait d'ailleurs explicitement la FPLIQ : *"On recherche actuellement le meilleur moyen d'inciter les producteurs qui hésitent à quitter la production à le faire et ainsi libérer du quota pour ceux qui veulent consolider leur exploitation. Dans le même temps, il faut éviter le paiement de prix abusifs pour le quota et trouver le meilleur moyen de rendre ce quota disponible de façon équitable. Une étude très poussée des amendements à apporter au règlement de quota a débuté en décembre 1977 et devrait aboutir à des modifications importantes. Ces amendements devraient décourager les producteurs qui n'ont pas besoin de quota. Par contre, ils devraient permettre qu'une quantité de quota plus importante soit mise à la disposition des producteurs qui en ont réellement besoin. Ils devraient aussi éliminer l'obtention de quota par des moyens détournés ou frauduleux"* (FPLIQ 1978, pp. 5-6).

L'examen du règlement modifié adopté en juin 1978 donne une bonne idée des conclusions qui ont été tirées de cette étude. La première mesure, la plus évidente, concerne le prix d'échange du quota qui était quintuplé en étant haussé au niveau de la pénalité pour surproduction. Cette mesure peut être considérée comme répondant à la préoccupation d'inciter certains producteurs à abandonner la production en bonifiant la valeur de revente des quotas qu'ils détiennent et, en même temps, d'opérer une sélection de ceux ayant *"réellement besoin"* de quotas supplémentaires. Devant la difficulté que posait pour le syndicalisme, la définition de critères de choix des producteurs à approvisionner prioritairement, la hausse du prix des quotas montrait plutôt le début du choix d'un mode de concurrence entre producteurs pour le droit à la croissance qui privilégie la capacité de payer comme facteur, apparemment objectif, de détermination des besoins réels de quotas. Cependant, l'objectif d'éviter des *"prix abusifs"* pour le quota demeurerait une priorité pour la Fédération, qui devait donc continuer à trouver un juste milieu entre son désir d'augmenter l'offre de quotas pour faciliter les ajustements structurels et le rejet du système de marché.

Parmi les moyens détournés d'obtention de quotas, il faut mentionner les contrats fictifs de transfert d'exploitations complètes qui permettaient après le délai réglementaire d'un an de rétrocéder la terre au vendeur original qui, de fait, n'avait jamais quitté son exploitation, seul le quota étant réellement transféré. Devant une demande de quotas qui atteignait des niveaux sans précédent, certains intermédiaires se spécialisèrent dans ce genre de transactions, se réservant une commission appréciable pour leurs services et faisant donc du commerce des quotas une activité des plus lucratives. Pour limiter ces

pratiques, l'obligation de demeurer propriétaire de l'exploitation acquise fut portée à deux ans. Les locations illicites de quotas constituèrent une autre façon de contourner la réglementation en vigueur. Avec la complicité de certains transporteurs ou même de certains transformateurs, un producteur pouvait louer à un de ses collègues, situé sur le même circuit de ramassage du lait, la partie de son quota qu'il prévoyait de ne pas produire une année donnée.

Finalement, la gestion administrative des transferts de quotas provoqua dans une certaine mesure un effet inverse à celui escompté. La limitation du prix des quotas au niveau de la pénalité annuelle de surproduction représentait une incitation à contourner le système pour les producteurs qui étaient prêts à payer plus pour obtenir des quotas supplémentaires. Plutôt que de réussir à maintenir la valeur des quotas dans des limites précises, la Fédération pouvait plutôt craindre une certaine perte de contrôle sur l'ensemble des transactions de quotas, voire même l'établissement d'un marché occulte d'envergure, comme dans les cas de prêts illicites de quotas et de ventes fictives d'exploitations qu'elle admettait ne pouvoir maîtriser correctement. Devant cette situation où les besoins de croissance de nombreux producteurs respectant la réglementation ne pouvaient être comblés, le mécontentement envers le système administratif de gestion des quotas ne pouvait que s'intensifier.

Au début de 1979, c'est-à-dire moins d'un an après les dernières modifications, une nouvelle refonte du règlement de quotas eut lieu, mais cette fois en profondeur, dans ses principes fondamentaux puisque le système de ventes publiques des quotas (mises à l'enchère) fut adopté. Le système administratif, qui admettait pourtant un certain caractère marchand des quotas, n'était plus à même de supporter les principales contradictions qu'ils développaient : redistribution de quantités minimales de quotas aux demandeurs et établissement d'un marché occulte.

Il est à noter que le statut juridique des quotas de production n'a jamais été défini précisément par la législation canadienne ni aucune des législations provinciales (Foucher 1984, p. 32). Comme le souligne à juste titre Ferron, *"le propriétaire d'un quota demeure soumis à toutes les conditions et modalités du règlement de quota concerné, ce qui signifie que son quota peut être réduit pour diverses raisons, suspendu ou annulé"*. Dans ces conditions, *"le droit de propriété du producteur sur son quota est à titre précaire"* (Ferron 1985, p. 91). Mais aussi bien, ce titre précaire du quota non plus que le flou juridique qui entoure son statut n'ont empêché le développement du marché des quotas<sup>(4)</sup>. En fait, c'est la "pratique commerciale" bien plus que "la pratique juridique" qui sanctionne l'existence d'un marché des quotas. Il ne fait d'ailleurs aucun doute que si un jugement venait à invalider les pratiques actuelles en matière de transactions de quotas, au Québec ou ailleurs au Canada, la loi serait rapidement modifiée par les instances législatives concernées pour légaliser la pratique commerciale déjà en vigueur.



Ces deux exemples — Manitoba et Québec — démontrent bien que les pratiques de gestion administrative des transferts de quotas n'ont pas résisté longtemps aux pressions à la mise en place d'un marché des quotas : la valeur

(4) Par contre, cette imprécision juridique pose des problèmes aux divers organismes prêteurs en limitant la possibilité de prendre les quotas en garantie d'un prêt.

économique du quota a été rapidement admise comme une réalité incontournable. Ce n'est que la reconnaissance d'un principe économique de base : "*Un quota est un droit précieux de produire et mettre en marché une quantité précise d'un produit spécifique. Il représente un droit exclusif de participer à un marché en tant que vendeur et, comme tel, le quota aura une valeur économique qu'il soit directement transférable ou non*" (McManus 1979, p. 5). Au lieu de nier cette valeur attribuée au quota, au risque de la masquer plutôt que de l'enrayer, le choix a été clairement établi de la laisser pleinement s'exprimer au travers de mécanismes de transfert des quotas où une valeur d'échange et un prix unitaire peuvent être précisément déterminés.

Pour revenir au cas de la production laitière française, il n'est pas dit que le marché des quotas soit la solution à préconiser pour assurer la gestion des quotas en France. Il faut cependant noter que les programmes de primes à la cessation d'activité laitière sont déjà un pas dans ce sens, du moins du côté de l'offre ; les quotas deviennent ainsi légalement monnayables sous contrôle gouvernemental. Malgré cela, le système de gestion des quotas en France est encore loin d'un marché organisé tel qu'il apparaît au Québec et il s'apparente bien plus à une gestion administrative exercée par les pouvoirs publics. Mais il ne faut pas ignorer que cette gestion pose de nombreux problèmes et subit des pressions de diverses origines qui remettent en cause son fonctionnement et qui, implicitement, tendent à obtenir une libéralisation des échanges de quotas. Ces pressions ne pourront que s'accroître au fur et à mesure que nombre de producteurs constateront que leurs possibilités de croissance sont durablement bloquées.

Il est indéniable que dans une production contingentée, où un certain niveau de revenu est assuré, le droit de produire acquiert une valeur économique. Des entraves administratives et juridiques peuvent éventuellement retarder la généralisation de la réalisation de cette valeur dans des transactions directes entre producteurs et il semble que ce soit effectivement le cas actuellement en France. Mais, à terme, les pouvoirs publics et l'interprofession réussiront-ils à résoudre tous les problèmes que cause la gestion administrative des quotas et à faire fonctionner ce système efficacement sur une longue période en continuant ainsi à nier qu'une valeur économique puisse être attribuée au quota ? Les nombreuses pressions que subit déjà ce mode de gestion et la demande croissante de quotas insatisfaite permettent d'en douter.

## BIBLIOGRAPHIE

BURRELL (A.), 1986 — *Milk Quotas in England and Wales : Under -and Over-Quota Production in 1984 and the Scope for Quot Leasing*, Wye College, University of London, Ashford, 32 p.

BUTAULT (J.P.), HAIRY (D.), PERRAUD (D.) et FOULHOUZE (I.), 1984 — *Intensification et systèmes de production du lait en France : une première exploitation des données du RICA-1979*, INRA, Nancy-Paris-Grenoble, 168 p.

CNIEL, 1986 — *L'économie laitière en chiffres*, Paris, 167 p.

DEBAILLEUL (G.), GOUIN (D.M.) et MORISSET (M.), 1985 — Conséquences du contingentement sur l'orientation du secteur laitier en France, *Cahiers Economiques de Bretagne*, 1, avril, pp. 1-24.

FÉDÉRATION DES PRODUCTEURS DE LAIT INDUSTRIEL DU QUÉBEC, 1977 — Le point sur... l'exercice 1976, *La Terre de Chez Nous*, Montréal, 6 avril, 16 p.

FÉDÉRATION DES PRODUCTEURS DE LAIT INDUSTRIEL DU QUÉBEC, 1978 — Le point sur... l'exercice 1977, *La Terre de Chez Nous*, Montréal, 5 avril, 16 p.

FÉDÉRATION NATIONALE DES COOPÉRATIVES LAITIÈRES, 1985 — *Préparons l'avenir de nos élevages. Rapport d'orientation*, Assemblée générale annuelle, Paris, 21 p. et annexes.

FÉDÉRATION NATIONALE DES PRODUCTEURS DE LAIT, 1985 — *Le choc des quotas*, Assemblée générale annuelle, Paris, 137 p.

FERRON (D.), 1985 — *Les plans conjoints et les transferts de quotas*, Conférence présentée dans le cadre de la 35<sup>e</sup> session des cours de formation professionnelle de la Chambre des notaires, 29 et 30 mars, UPA, Longueuil, 97 p. et annexes.

FOUCHER (P.), 1984 — *Structures et pouvoirs des offices de commercialisation des produits agricoles au Canada : impact des producteurs et développement régional de l'agriculture*, Notes pour une allocution, Jours de Nantes, Colloque international de droit rural, Paris, Nantes, Poitiers, 5 au 13 novembre, 33 p.

GUESDON (J.C.), 1985 — *Parlons vaches... Lait et viande en France. Aspects économiques et régionaux*, ITEB/L'Harmattan, Paris, 147 p.

HAIRY (D.) et PERRAUD (D.), 1987 — France/CEE : vers un nouveau mode de gestion du marché ? In : *Ouvrage collectif, Agricultures et politiques agricoles : Transformations économiques et sociales au Québec et en France*, à paraître.

HAIRY (D.), PERRAUD (D.), DESBROSSES (B.) et FOULHOUZE (I.), 1987 — *Les quotas laitiers dans l'Ouest. Un bilan de la première campagne*, INRA, Grenoble et Paris, 203 p.

HARVEY (D.R.) et HUBBARD (L.J.), 1984 — *Saleable Quotas, Compensation Policy and Reform of the CAP*, European Association of Agricultural Economists Conference, Kiel, 18 p.

KNUTSON (R.D.), 1987 — The Case for Mandatory Supply Management for Milk, In : KAISER (H.M.), ed., *Proceedings of the Cornell Conference on Mandatory Supply Management Programs for the Dairy Industry*, Corneil Université, New York, pp. 36-44.

LE NOUVEL AGRICULTEUR, 1987 — *Quotas laitiers. A qui appartiennent-ils ?* N° du 20 février, pp. 20-23.

McMANUS (J.C.), 1979 — *On the Efficient Design of an Agricultural Marketing Board*, Département des sciences économiques, Université Carleton, Ottawa, 55 p.

MENJON (P.), 1986 — Moins d'éleveurs et moins de vaches : quel avenir

pour le contrôle laitier et l'insémination artificielle ? *Agriscopes*, 8, automne, pp. 59-69.

ONILAIT, 1986 — *Communication relative aux effets des quotas et aux perspectives d'évolution structurelle de la production laitière française*, Note n° 210, 6 nov., Paris, 11 p. et annexes.

PHILIPPOT (J.B.), 1986 — Jeunes producteurs de lait et quotas laitiers dans l'Ouest, *Agriscopes*, 8, automne, pp. 28-36.

VAN BRUCHEM (C.), 1986 — Les quotas laitiers aux Pays-Bas : mise en place, application et conséquences, *Agriscopes*, 8, automne, pp. 84-98.

WOOD (A.W.), 1980 — *Milk Quota Transfer Policies in Manitoba*, Department of Agricultural Economics, University of Manitoba. Prepared for the Bureau of Management Consulting, Supply and Services, Ottawa, 89 p.