



**AgEcon** SEARCH  
RESEARCH IN AGRICULTURAL & APPLIED ECONOMICS

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

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

**Help ensure our sustainability.**

Give to AgEcon Search

AgEcon Search

<http://ageconsearch.umn.edu>

[aesearch@umn.edu](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.*

Une application nationale  
de la politique communautaire :  
les choix britanniques

*A. BURRELL*

## L'ARRIERE-PLAN INSTITUTIONNEL

La vente du lait produit dans le Royaume-Uni est organisée dans le cadre de cinq offices. L'office d'Angleterre et du Pays de Galles, ainsi que les trois offices écossais, ont tous été mis en place en 1933-34, tandis que celui d'Irlande du Nord n'a été établi qu'en 1955. Chacun de ces offices du lait est administré par un Conseil (*Milk Marketing Board*, MMB) principalement constitué de représentants du secteur laitier élus par les producteurs de lait adhérents.

Depuis leur mise en œuvre, les offices agissent dans l'intérêt des producteurs laitiers en régulant les quantités de lait mises en marché sous forme liquide ou transformée. Les revenus de la commercialisation du lait sur ces marchés sont mis en commun à l'intérieur de chaque zone d'intervention des MMB, puis redistribués aux producteurs sur la base d'un prix moyen au litre, prix qui est ajusté pour chaque producteur en fonction de la qualité et de la répartition saisonnière de sa production.

Ainsi, le rôle et le fonctionnement des MMB rappellent par bien des points ceux des coopératives agricoles. Il existe toutefois d'importantes différences, en raison notamment des contraintes légales et réglementaires qui s'exercent sur les activités des MMB. A de rares exceptions près, tous les producteurs désireux de commercialiser leur lait doivent être inscrits auprès de leur office régional ; ils ont l'obligation de vendre la totalité de leur production laitière à l'office ou par son intermédiaire. Parallèlement, les offices sont tenus par la loi d'accepter tout le lait qui leur est proposé par les producteurs adhérents — sous réserve d'une qualité acceptable — et de trouver un marché permettant de l'écouler.

Une récente modification de l'équilibre établi entre les offices (vendeurs de lait) et les entreprises de transformation (qui achètent ce lait) est venue réduire l'avantage dont disposaient les producteurs conformément aux principes originels qui avaient présidé à l'instauration des MMB. Ceci résulte d'amendements apportés à la législation britannique par les règlements communautaires. Les offices de commercialisation ont certes été autorisés à conserver leur monopole d'achat de la matière première et de différenciation du prix de vente aux industries <sup>(1)</sup>. Mais ce ne sont pas les organisations de producteurs qui effectuent les ventes de beurre et de poudre de lait écrémé à l'intervention ; ce sont les entreprises de transformation, secteur où domine un petit nombre de firmes privées. Celles-ci ne seraient pas poussées à répercuter les hausses du prix d'intervention auprès des producteurs, si elles avaient affaire à ce niveau à des agents de petite taille et dispersés.

Ce cadre institutionnel exerce une profonde influence sur le fonctionnement du système des quotas communautaires au Royaume-Uni. Tout d'abord, la centralisation complète de la commercialisation du lait sous l'autorité de cinq offices et l'existence d'un système de régulation efficace de ce secteur ont permis aux autorités d'agir relativement rapidement pour mettre en œuvre la nouvelle politique.

### Le choix de la formule B

De plus, selon les dispositions prises pour la détermination des pénalités (Formule B), chaque MMB joue le rôle d'acheteur unique du lait (c'est-à-dire qu'il est considéré comme une "laiterie"). Le grand nombre de producteurs que

<sup>(1)</sup> Selon Williams (1986), le maintien de l'activité des MMB agissant au nom des producteurs est nécessaire, si l'on veut voir se réaliser l'objectif assigné au régime communautaire d'intervention, à savoir le soutien des prix payés aux producteurs.

regroupent trois des MMB peut faciliter la compensation des dépassements et des sous-réalisations de quotas, les années où la production nette dépasse les quotas globaux, ce qui a pour effet de réduire le taux de pénalisation s'appliquant aux producteurs individuels. Il n'est donc pas étonnant que le Royaume-Uni ait fortement soutenu le maintien de la Formule B <sup>(2)</sup> au cours des négociations qui ont conduit à l'accord de décembre 1986 sur la politique laitière. Le gouvernement britannique considérait que la Formule A ne pouvait être appliquée de façon uniforme dans toute la Communauté : en effet, les Etats-membres dont les mécanismes institutionnels permettent une application stricte des quotas individuels auraient été pénalisés par rapport aux pays dont le contrôle institutionnel plus faible aurait eu pour résultat inévitable une situation de fait proche de la Formule B (Chambre des Communes, 1987, pp. 1-3).

Enfin, la centralisation des achats de lait a empêché le développement de rivalités entre les laiteries locales et elle a évité les difficultés qui auraient pu renforcer les attitudes négatives vis-à-vis des transferts de quotas par le marché dans certains Etats-membres. Dans cette mesure, le cadre institutionnel a donc favorisé une certaine souplesse dans la façon d'aborder les transferts de quotas temporaires ou permanents ; il a ainsi permis la mise en place d'un marché efficace des quotas laitiers.

## LA MISE EN ŒUVRE DU SYSTEME DES QUOTAS LAITIERS

Entre le 31 mars et le 9 juillet 1984, le Conseil des ministres de la Communauté a approuvé une série de textes communautaires établissant les principales dispositions du nouveau système des quotas laitiers. La législation nécessaire à la mise en œuvre de cette politique dans le Royaume-Uni a été votée le 24 juillet 1984, et dès le lendemain les ministères chargés de l'agriculture en Angleterre et au Pays de Galles, en Ecosse et en Irlande du Nord ont annoncé la répartition des quotas nationaux britanniques entre les régions couvertes par les cinq MMB. Le quota national ayant été fixé pour la première année à la production de 1981 plus 2 % (1 % pour les années suivantes), ceci impliquait une réduction immédiate égale à 6,2 % des ventes de l'année s'achevant en décembre 1983.

Les quotas globaux initialement notifiés aux producteurs individuels ont été fixés pour 1984-85 à 9 % en dessous des livraisons de l'année 1983. La différence entre la réduction imposée aux producteurs et la réduction au niveau national a été utilisée pour la création d'une réserve nationale, à partir de laquelle des quotas supplémentaires ont été alloués aux producteurs ayant subi des pertes de production en 1983 ou qui, au 1er mars 1984, étaient engagés dans des plans d'investissements entraînant un accroissement de leur production. Les demandes d'attribution de quotas supplémentaires à ces deux titres devaient être soumises aux administrations compétentes avant le 28 août 1984. Lorsqu'une demande était rejetée, le producteur disposait d'un délai de vingt et un jours pour faire appel devant un Tribunal des Quotas Laitiers. En outre, les quotas libérés par la mise en œuvre d'un plan d'aide à la cessation d'activité laitière ont été réattribués à des petits producteurs dont les livraisons étaient inférieures à 200 000 litres en 1983, afin que leur production puisse demeurer à son niveau de 1983.

<sup>(2)</sup> Formule A : quotas individuels ; Formule B : quotas par "laiterie" (ndlr).

Dans les faits, une très grande proportion des producteurs de lait a fait une demande d'attribution de quotas supplémentaires. En raison des retards administratifs provoqués par cet afflux de demandes, les attributions de **quotas supplémentaires** n'ont été confirmées qu'à la fin du mois de mars 1985. Qui plus est, les producteurs retenus n'ont obtenu qu'entre 65 % et 75 % de ce qui leur avait été alloué provisoirement. La lenteur avec laquelle les quotas ont été libérés au titre du plan de cessation d'activité — ses objectifs n'ont été atteints qu'au début de l'année 1986 — a entraîné des retards supplémentaires dans l'attribution des quotas aux petits producteurs. Il n'en reste pas moins que partout où cela était possible, une action rapide a été entreprise pour informer les producteurs laitiers des principaux paramètres de la nouvelle politique conditionnant leurs activités.

A l'exception de l'Irlande du Nord, l'ensemble du Royaume-Uni a choisi la méthode de la Formule B (quota par "laiterie") pour le calcul de la pénalité : son montant est fonction du dépassement net par la laiterie de sa quantité de référence. Jusqu'à maintenant, la taxe a été ensuite répercutée sur les producteurs individuels, proportionnellement au dépassement de leur référence individuelle.

Cela implique que les producteurs britanniques qui dépassent leur quantité de référence bénéficient des quotas non utilisés à l'intérieur de la zone de leur MMB, et que le taux de taxation s'appliquant à chaque litre de surproduction est d'autant plus faible que le rapport entre quotas inutilisés et hors quota est grand pour la zone prise dans son ensemble (voir Burrell, 1985). Les années où telle "laiterie", i.e. tel MMB, dépasse ses quotas, il y aura sans doute davantage de possibilités de réduction des pénalités individuelles si cela concerne un grand nombre de producteurs dans une zone géographique étendue, à l'intérieur de laquelle les conditions climatiques peuvent varier de manière considérable pour une année donnée.

Le tableau 1 indique le nombre de producteurs adhérents aux différents offices du Royaume-Uni. Il convient de noter que le plus important des trois offices du lait d'Ecosse regroupe près de 90 % des producteurs écossais. En théorie, donc, la taille de trois de ces organismes d'achat semblerait conférer un avantage à ceux de leurs producteurs individuels qui dépassent leur quota. Dans la pratique, tout avantage éventuel dont auraient pu ainsi bénéficier les producteurs britanniques a été supprimé par un amendement — renouvelé à diverses reprises — au règlement communautaire qui permettait à l'origine à chaque Etat-membre d'être traité comme une laiterie nationale pour le calcul de la taxe (certains Etats ont toutefois choisi de ne pas faire bénéficier les producteurs individuels de cette disposition).

Le tableau 1 montre, par ailleurs, **que le choix de l'année 1981** en tant que base de calcul des quotas nationaux a été malheureux pour le secteur laitier britannique. La production totale de lait était bien en dessous de la tendance générale pour la campagne s'achevant en mars 1982. Ce fait résultait de la compression des coûts et des prix à laquelle avaient été confrontés les producteurs de lait à la fin des années 1970, en raison d'une surévaluation de la livre "verte" et des conditions climatiques désastreuses du mois d'avril 1981. En 1981, la part du Royaume-Uni dans la production laitière de la CEE (15,97 %) était la plus basse de toute la période 1973-1983. Si l'année 1983 avait été choisie comme année de référence, les quotas britanniques auraient été plus élevés de 1,5 % ; si la répartition des quotas à l'intérieur de la CEE avait été basée sur la période 1973-80, ils auraient été plus élevés de 3,6 % (Chambre des Communes, 1987). Ce handicap relatif semble dorénavant être un trait permanent du système.

Tableau 1. Effectifs de producteurs (E) et livraisons de lait (L) dans le Royaume-Uni (1965-1987)

	Angleterre et Pays de Galles		Ecosse		Irlande du Nord		Ensemble Royaume-Uni	
	E	L	E	L	E	L	E	L
1965	100 499	9 044	6 875	1 086	17 365	580	124 688	10 710
1970	80 265	10 022	5 383	1 132	15 093	709	100 741	11 863
1975	60 279	11 115	4 120	1 187	12 428	865	76 827	13 167
1980	43 358	12 775	3 330	1 258	9 559	1 128	56 247	15 161
1983	39 703	13 654	3 092	1 380	8 931	1 339	51 726	15 373
1984	39 287	13 611	3 051	1 406	8 287	1 418	50 625	16 435
1985	37 815	12 605	2 942	1 309	8 070	1 328	48 827	15 242
1986 (a)	37 142	12 689	2 903	1 276	7 882	1 325	47 927	15 290
1987	36 148	12 750	2 842	1 301	7 750	1 313	46 740	15 364

E : Producteurs de lait enregistrés en mars.

L : Total des ventes de lait dans le cadre des offices pour la campagne s'achevant en mars (en millions de litres). Sont exclues certaines quantités de lait considérées comme livraisons pour l'évaluation des quotas.

(a) Nombre de producteurs enregistrés calculé à partir de nouvelles sources de données.

## L'IMPACT DES QUOTAS SUR LA RENTABILITE DE LA PRODUCTION

Les effets du système des quotas laitiers au Royaume-Uni doivent être considérés sous l'angle des tendances à long terme qui marquent ce secteur. Le tableau 1 montre qu'au cours des vingt années précédant la mise en œuvre des quotas, le nombre de producteurs enregistrés a diminué de près de 60 %. Dans la même période, le total des ventes effectuées par les exploitations a progressé de 53 %, avec un glissement dans la composition de ce total : la production de l'Angleterre et du Pays de Galles a augmenté de 50 %, cependant que celle de l'Irlande du Nord a connu une croissance de 144 % ; quant à l'Ecosse, dont la production est principalement destinée au marché local du lait sous forme liquide, elle n'a vu sa production augmenter que de 29 %.

### Importance des économies d'échelle

Si la production de lait a augmenté au cours de cette période, et ce malgré la baisse importante du nombre des producteurs, c'est parce que la taille moyenne des troupeaux et leur rendement moyen n'ont cessé de progresser (voir tableau 2). Les rendements moyens sont passés de 3 755 litres par vache en 1969-70 à environ 5 000 litres par vache pour les deux années précédant avril 1984. Les forces économiques sous-jacentes à ces tendances ont été étudiées par Buckwell (1984), qui montre que les économies d'échelle réalisées grâce à l'accroissement de la taille des troupeaux ont constitué la cause principale de l'augmentation de la production. Il soutient que le facteur déterminant ayant permis l'accroissement de la taille des troupeaux a été l'augmentation à long terme du coût d'opportunité de la main-d'œuvre par rapport à celui du capital. Cette thèse est appuyée par le fait que la taille des troupeaux est bien supérieure dans les régions du Sud et de l'Est, où le coût de la main-d'œuvre est le plus élevé, que ce soit dans l'agriculture ou dans les autres secteurs économiques. Le taux d'abandon des activités laitières s'est également révélé plus

important dans ces régions. Des calculs économétriques suggèrent que, pour une gestion moyenne, les économies dues à la taille des troupeaux en Angleterre et au Pays de Galles ne sont pas épuisées tant que l'on n'atteint pas de 120 à 135 vaches (Dawson et Hubbard, 1987).

Tableau 2. Taille moyenne des troupeaux de vaches laitières (en juin)

Région	Nombre moyen de vaches par troupeau								Effectif de producteurs
	1960	1970	1975	1980	1983	1984	1985	1986	1986
<b>Angleterre et Galles (a)</b>	21	33	46	58	67	67	67	68	37 142
dont :									
Galles du N.	14	21	29	40	49	48	49	50	2 180
Galles du S.	15	23	30	42	51	52	51	52	4 307
Ouest	16	28	37	50	58	58	58	60	5 221
Centre-Ouest	29	45	63	78	88	87	89	90	4 252
Sud-Est	29	50	70	84	97	96	97	99	1 291
<b>Ecosse</b>	39	57	71	82	90	90	89	90	2 903
<b>Irlande du Nord</b>	10	14	20	28	33	36	36	65	7 882
<b>Royaume-Uni</b>	20	31	43	55	64	64	64	65	47 927

(a) 1975-1980 : troupeaux d'une ou deux vaches exclus.  
A partir de 1981 : troupeaux d'une à neuf vaches exclus.

Source : MMB, *Dairy Facts & Figures*

Environ 93 % des producteurs de lait de Grande-Bretagne exercent leurs activités en Angleterre et au Pays de Galles ; 76 % d'entre eux travaillent dans la moitié ouest du pays, où les précipitations sont plus importantes et où les conditions sont moins favorables aux cultures. Près de 32 % des producteurs adhérents de l'office du lait d'Angleterre et du Pays de Galles exercent à l'extrême ouest et sud-ouest de cette région (Pays de Galles, Devon et Cornouailles). Le tableau 2 montre que la dimension des troupeaux de ces régions est encore relativement réduite, malgré un doublement au cours des quinze dernières années. Si l'on prend en compte le rendement moyen des troupeaux de cette taille, le seuil des 200 000 litres — qui conditionne l'attribution des quantités de référence supplémentaires aux petits producteurs — correspond à des troupeaux comprenant 42 à 46 vaches. La vulnérabilité économique des producteurs exploitant des troupeaux de cette dimension, voire plus petits apparaît à la lecture des tableaux 3 et 4.

Ces tableaux sont réalisés à partir d'un *échantillon de producteurs de lait* d'Angleterre et du Pays de Galles, classés selon la taille de leur troupeau et par région ; les données ont été obtenues grâce au recensement de juin 1983, qui a fait l'objet d'un relevé commun effectué par le MMB et le Ministère de l'Agriculture (MAFF) pour les deux premières années suivant l'entrée en vigueur du système des quotas. Sur les 406 producteurs retenus en 1984-85, il en restait 348 pour l'étude portant sur 1985-86.

## Différenciation des productions de lait

Toutes les catégories de taille n'ont pas été reproduites dans ces tableaux. Nous avons sélectionné les troupeaux les plus petits en raison de leur vulnérabilité au plan des revenus, la catégorie des troupeaux de 60 à 70 vaches parce

qu'elle correspond à la moyenne nationale, ainsi que les deux catégories situées de part et d'autre du chiffre de 150 vaches, car c'est autour de lui que les économies d'échelle sont supposées être épuisées. On obtient ainsi une représentation très claire des économies d'échelle et des augmentations de rendement et de revenus obtenues grâce à la progression de la taille des troupeaux.

Tableau 3. Résultats physiques et financiers selon la taille des troupeaux (1984-1985)

	Classes de taille (en nombre de vaches)						
	10-29	30-39	40-49	60-69	100-149	150-199	Total
Composition de l'échantillon	21,1	13,2	10,2	8,2	12,5	2,9	100
Taille des troupeaux (nombre de vaches)	20,8	35,0	45,7	63,8	118,9	171,2	68,3
Herbages (ha)	23,9	30,6	34,9	51,7	82,3	112,5	50,7
Surface totale en cultures, jachères et herbages (ha)	28,9	34,8	39,7	66,2	125,6	156,2	69,2
Rendement (litres par vache)	3 803	4 267	4 667	4 932	5 323	5 268	4 979
Total ventes/quota alloué (%)	97,4	97,8	98,6	100,9	102,1	99,2	100,6
Quota (milliers de l. par exploitation)	77,9	146,6	211,1	304,4	609,8	895,8	330,4
Marge nette (£ par vache)	-139,7	-20,7	43,3	107,7	164,0	152,4	106,9
(pence par l.)	-3,7	-0,49	0,93	2,2	3,1	2,9	2,2
Revenu familial (£ par troupeau)	1 632	4 947	8 171	12 490	22 987	29 283	12 200
Variation nette de la taille du troupeau (1984-85) en vaches par troupeau)	-0,9	-0,5	+0,2	-3,8	-6,2	-8,3	-2,7

Source : MMB, *Milk Costs 84-85*, Tableaux 1.1 à 1.7

Ces deux tableaux font apparaître la faiblesse relative de la situation des troupeaux comptant moins de 45 vaches, pour lesquels le rapport entre les coûts variables et les coûts fixes est très élevé : ceci est dû en grande partie à l'importance de la main-d'œuvre familiale par vache, qui s'ajoute à une utilisation relativement faible des aliments concentrés et des engrais. L'intensité de l'utilisation des terres se situe en dessous de la moyenne dans ces exploitations, comme le fait apparaître la surface fourragère par vache. Au contraire de ce qui se produit pour les troupeaux plus importants, le fourrage est de manière prédominante conservé sous forme de foin, et non de fourrage vert ensilé. En outre, la superficie de ces exploitations est faible et le rapport entre les quantités de fourrage et la superficie cultivée est élevé, ce qui indique des possibilités limitées d'extension des cultures.

Le tableau 3 montre que ces petits troupeaux ont mal supporté la première année du régime des quotas, même si cette situation a en fait été provoquée en

partie par la sécheresse de l'été qui est venue gravement réduire les rendements des petites exploitations, très dépendantes de leurs herbages et de leur production laitière estivale.

Tableau 4. Résultats physiques et financiers selon la taille des troupeaux (1985-1986)

	Classes de taille (en nombre de vaches)						Total
	10-29	30-39	40-49	60-69	100-149	150-199	
Composition de l'échantillon	18,9	14,5	9,9	9,0	12,3	3,1	100
Rendement (litre par vache)	4 132	4 512	4 522	5 356	5 423	5 544	5 186
Total ventes/quota alloué (%)	94,5	95,4	99,8	103,0	101,5	100,9	100,8
Marge nette (£ par vache)	-66,8	45,7	77,8	176,0	204,3	255,3	163,6
(pence par l.)	-1,6	1,0	1,7	3,3	3,8	4,6	3,2
Revenu familial (£ par troupeau)	3 455	7 387	8 819	18 026	27 932	49 155	16 475
Variation nette de la taille du troupeau (1985-86) en vaches par troupeau	0	+0,1	+0,8	+2,7	+2,2	+7,4	+0,6

Source : MMB, *Milk Costs* 85-86, Tableaux 1.1. à 1.7

D'autre part, la comparaison des tableaux 3 et 4 indique que la campagne 1984-85 a été une année d'ajustement pour tous les producteurs. Dès la deuxième année, l'emploi de la main-d'œuvre avait été réduit dans la plupart des catégories, et les producteurs avaient tiré parti de la baisse des prix du fourrage pour augmenter leur utilisation d'aliments concentrés et accroître ainsi les rendements. Le nombre de vaches des plus grands troupeaux a alors connu une nouvelle croissance. Toutefois, malgré une année plus favorable et un prix réel du lait plus élevé, les revenus familiaux tirés des troupeaux des trois premières catégories sont demeurés relativement faibles.

L'amélioration d'ensemble de la rentabilité indiquée par ces tableaux est confirmée par les résultats *d'une autre étude*, qui s'appuie sur des échantillons identiques comprenant tant des exploitations consacrées uniquement à la production laitière que des exploitations mixtes ; ces résultats ont été communiqués par Poole et Mabey (1986) et Poole, Craven et Mabey (1986). On remarque que dans leur échantillon de cent vingt exploitations mixtes, c'est en fait la partie consacrée aux produits laitiers qui a permis à ces exploitations de contrebalancer en 1985-86 les effets de la faiblesse des prix des céréales et de la pomme de terre, et de soutenir la rentabilité globale des exploitations.

Néanmoins, cette amélioration est moins convaincante si l'on observe également les changements survenus entre 1984-85 et 1985-86 dans le bilan de l'exploitation prise dans son ensemble. Par exemple, Poole, Craven et Mabey (1986) notent une dégradation du rendement des capitaux propres — de 55 % à 49 % — pour le quart le moins rentable des exploitations laitières spécialisées de leur échantillon. Cette modification résulte de la conjugaison d'une chute de la valeur des terres et d'un accroissement des emprunts. Ces

auteurs évaluent la baisse du prix des terres consacrées à la production laitière et soumises aux quotas à quelques 400 livres sterling (4 000 francs environ) par hectare entre la première et la deuxième année. Qui plus est, ce chiffre prend en compte la hausse du prix de marché des quotas au cours de cette même période. En fait, la chute de la valeur des terres sans quotas dans les régions laitières a été nettement plus importante. Les prix des terres sans quotas dans ces régions ont continué de baisser, mais ceci a été compensé par le doublement des prix des quotas au cours des douze mois précédant juin 1987 (*Farmers Weekly*, 1987b).

Poole, Craven et Mabey notent que pour les exploitations les moins rentables (25 % de l'échantillon), les charges d'intérêts des emprunts absorbent à elles seules un tiers de la marge brute de l'exploitation toute entière. Il convient également de remarquer que la taille moyenne des troupeaux de ce groupe était de 121 vaches, avec un rendement moyen de 5 113 litres par vache. Ces résultats indiquent clairement qu'une importante proportion des exploitations laitières se trouvait en position vulnérable deux ans après la mise en œuvre des quotas, et que cette situation n'était l'apanage ni des plus petits troupeaux ni de ceux dont le rendement était le plus faible.

### Une étude de l'impact des quotas

L'introduction de ces quotas devrait exercer un effet profond sur les tendances à long terme quant à la taille des troupeaux, ainsi que sur les rendements et le nombre des producteurs. En outre, il est probable que les effets négatifs les plus importants seront ressentis par les plus petits exploitants qui recherchent une viabilité à long terme dans l'accroissement régulier de la taille de leur troupeau. Afin d'étudier cette éventualité, l'échantillon MAFF/MMB a été divisé en cinq catégories de producteurs, en fonction du taux d'accroissement de la taille des troupeaux au cours de la période précédant l'entrée en vigueur des quotas.

Entre juin 1980 et le 1er avril 1984, plus de 14 % des troupeaux se sont réduits de plus de 3 %, et une proportion équivalente n'a pas connu de modification — dans un sens ou dans l'autre — supérieure à 3 %. Environ 37 % des producteurs ont accru la taille de leur troupeau de plus de 3 % et de moins de 25 %, cependant que près d'un quart des troupeaux ont vu leur taille croître de plus de 25 %. Enfin, 9 % environ des producteurs se sont lancés dans une activité laitière sur leur exploitation actuelle après 1979 : ils sont rangés dans une catégorie à part. Cette catégorie comprendra aussi bien les troupeaux nouvellement créés que les nouveaux exploitants prenant en charge des troupeaux existants. Les données concernant ces cinq groupes sont fournies dans les tableaux 5, 6 et 7.

Il peut être intéressant de *comparer ces tendances* en Angleterre et au Pays de Galles avec celles qui se dégagent d'une enquête récemment effectuée sur les producteurs laitiers de l'Ouest de la France, même si l'analyse française a pris pour référence l'année 1974 et si la mesure de la taille des exploitations retenue est celle des livraisons de lait. Les auteurs de cette étude ont découvert que 45 % environ des producteurs étaient engagés dans une croissance à long terme, 20 autres pour cent avaient récemment effectué cette expansion, et 11,5 % se trouvaient dans une situation de régression à long terme (Hairy, Perraud, Desbrosses & Foulhouze, 1987, Tableau II-1, p. 34). Chez les producteurs français, la croissance annuelle pour la période allant de 1979 à 1983-84 s'est élevée à près de 7 % en moyenne (Tableau II-2, p. 35) ; la taille moyenne des troupeaux pour l'ensemble du groupe était de 26 vaches en 1983-84 ;

toutefois, les exploitations spécialisées comptaient 50 vaches en moyenne, et leurs livraisons s'élevaient à 275 000 litres par troupeau (Tableau I-1, p. 26).

A l'intérieur de l'échantillon MAFF/MMB, les troupeaux en régression sont le plus souvent ceux qui comptent le moins de vaches et qui appartiennent aux exploitations les plus petites. Leur rendement et les revenus provenant du lait sont plus faibles. Les troupeaux en équilibre sont en moyenne plus importants de 25 %. Cependant, à l'intérieur de ce groupe la distribution de la taille des troupeaux indique une polarisation aux deux extrémités de l'échantillon. Une majorité des petits troupeaux se situant dans la classe équilibrée appartiennent à de petites exploitations entièrement consacrées aux produits laitiers, ou à des exploitations d'élevage dans les régions les moins favorisées, et plus de la moitié d'entre elles sont implantées au Pays de Galles et dans le Sud-Ouest de l'Angleterre. Par comparaison avec les deux premiers groupes, les troupeaux en expansion sont plus rentables.

Tableau 5. Taille des troupeaux et rentabilité selon le dynamisme (sondage sur échantillon, Angleterre et Pays de Galles)

	Répartition de l'échantillon	Croissance du troupeau de vaches laitières (a)	Distribution selon la taille du troupeau au 1.4.1987				Troupeau moyen au 1.4.84 (en nb de vaches)	Rendement en litres par vache en 1984 (en 1983)
			moins de 40 VL %	40-60 VL %	60-100 VL %	100 VL et plus %		
Troupeaux en :								
Régression	14,4	89,2	55,2	20,3	15,8	8,7	47,9	4 247 (4 149)
Equilibre	14,4	100,4	55,7	15,6	8,5	20,2	61,2	4 234 (4 453)
Expansion lente	37,2	112,7	22,4	21,0	33,8	22,8	78,8	4 817 (5 032)
Expansion rapide	24,9	145,5	24,4	13,7	34,5	27,4	79,5	4 755 (5 075)
Exploit. récentes	9,2	—	37,6	32,0	16,6	13,8	58	4 887 (4 636)
Ensemble de l'échantillon	100,0	115,5 (b)	33,8	19,3	26,2	20,7	70,1	4 642 (4 796)

(a) Effectif au 1er avril 1984 (base 100 : juin 1980)

(b) Sont exclus les troupeaux créés après 1980.

Source : MMB/MAFF, *Milk Costs Survey*

Bien que les troupeaux des producteurs récemment installés aient *en moyenne* la même taille que ceux des exploitants en "équilibre", ils présentent une concentration moindre de très petits troupeaux, sont plus rentables et, à l'inverse de la plupart des autres groupes, ont vu leur rendement moyen progresser la première année d'application des quotas. La proportion des exploitations se consacrant uniquement ou principalement aux produits laitiers y est nettement plus élevée, et leurs possibilités d'activités supplémentaires — mesurées au moyen de la surface des cultures, des terres fourragères et des jachères — sont limitées par rapport à celles des exploitants proches de l'équilibre.

Les producteurs de ce groupe ont deux fois plus de chances d'être en location que les producteurs établis depuis plus longtemps et dont le troupeau

est en expansion. De plus, la main-d'œuvre non rémunérée dont ils disposent pour leur activité laitière est supérieure d'environ 20 % à celle de l'ensemble

Tableau 6. Taille, âge de l'exploitation et rentabilité selon le dynamisme (sondage sur échantillon, Angleterre et Pays de Galles)

	Taille des exploitations en 1984 (en ha) (a)			Année de début de la production (b)			Rentabilité en 1984		
	moins de 40 ha	plus de 100 ha	taille moyenne	avant 1950	1950-1970	après 1970	RNE (c)	RNE < 0	RNE > 20 000 £
	(%)	(%)	(ha)	(%)	(%)	(%)	(£)	(%)	(%)
<b>Troupeaux en :</b>									
Régression	53	15	59	28	53	19	1 866	53	6
Equilibre	48	12	73	19	60	21	4 594	50	12
Expansion lente	39	19	73	10	60	30	11 827	20	22
Expansion rapide	38	19	74	11	45	44	9 374	25	20
Exploitations récentes	40	7	54	—	—	100	7 880	25	14
Ensemble de l'échantillon	42	16	69	13	50	37	8 380	31	17

(a) Cultures, jachères et herbages.

(b) Année où le producteur a commencé ses activités laitières sur son exploitation actuelle.

(c) RNE : revenu net de l'exploitation = marge nette + revenu du travail de l'exploitant.

de l'échantillon, et d'environ 50 % à celle du groupe en régression : ceci indique une plus grande proportion d'exploitations familiales.

Enfin, la répartition des troupeaux selon le temps écoulé depuis que le producteur a démarré la production laitière sur son exploitation actuelle montre des différences marquées entre les divers groupes. Cet indicateur reflète un certain nombre de facteurs, tels que l'âge de l'exploitant, son expérience, sa maîtrise et sa pratique des techniques modernes. Il peut aussi être inversement lié à l'endettement, même si l'enquête n'a pas collecté les informations permettant d'appuyer cette hypothèse. Il est évidemment probable que le rapport de cause à effet s'exerce *dans les deux directions* pour bon nombre des facteurs liés à l'expansion représentés dans ces tableaux.

La mise en place des quotas a porté un coup d'arrêt immédiat à la croissance des troupeaux. En théorie, un producteur qui avait adopté une stratégie expansionniste pouvait s'efforcer d'en réduire les effets de trois manières. Dans un premier temps, il pouvait demander l'attribution de quantités de référence supplémentaires. Le tableau 7 montre qu'une grande majorité de producteurs en expansion ou récemment établis ont utilisé cette solution. Leur taux de réussite relativement élevé indique la prédominance des producteurs engagés dans un cycle d'investissements. La moitié environ de ceux qui à l'intérieur des quatre premiers groupes ont pu obtenir des quotas supplémentaires sont parvenus par ce moyen à augmenter le total de leurs quotas de 5 % au plus, cependant que plus de 80 % des producteurs récemment installés

ayant bénéficié de quotas supplémentaires ont reçu ainsi plus de 5 % de leur quota de base.

Après l'attribution de quotas supplémentaires, deux autres voies restaient ouvertes à ceux qui souhaitaient poursuivre une croissance : produire au-delà de son quota, ou bien acheter — ou, plus récemment, louer — des quotas supplémentaires. Nous allons maintenant donner des indications sur ces deux démarches.

Tableau 7. Quotas supplémentaires et marge nette par litre selon le dynamisme (sondage sur échantillon, Angleterre et Pays de Galles).

Troupeaux en :	Demandes d'attribution de quotas supplémentaires		Marge nette par litre en 1985-86 (pence par litre)			
	Demandeurs (% du groupe)	Taux de succès (% des demandeurs)	< 0 (%)	0-2,5 (%)	2,5-5 (%)	> 5 (%)
Régression	56	38	44	27	22	6
Equilibre	55	19	35	21	37	8
Expansion lente	64	53	14	23	44	19
Expansion rapide	79	69	21	19	42	18
Expansion récente	69	75	26	36	21	17
Ensemble de l'échantillon	66	54	25	23	37	15

## LES DÉCISIONS DE PRODUCTION SOUS LE RÉGIME DES QUOTAS

La "pénalité" pour dépassement de quota sous le régime de la Formule B est payée par la laiterie au taux de 100 % du prix indicatif. Pour les trois premières années du régime des quotas, le taux de taxation de tous les dépassements de production des exploitants individuels est inférieur à 100 %, dans la mesure où certains producteurs affiliés à la laiterie n'ont pas atteint la quantité de référence qui leur était attribuée. Cet arrangement a pour effet d'inciter le producteur à dépasser son quota s'il pense que la surproduction *nette* sera peu importante par rapport à la surproduction *brute* (Burrell, 1985) ; ceci entraîne des transferts de droits à quotas temporaires non compensés entre les producteurs (Burrell, 1986).

Tableau 8. Quotas, livraisons et surtaxes de 1984-85 à 1986-87 au Royaume-Uni

	Total du quota (Royaume-Uni) (millions de litres)	Livraisons (% en plus ou en moins du quota) (%)	Surtaxe (Angleterre et Galles)	
			laiteries (pence par litre)	exploitants individuels (pence par litre)
1984-85 (a)	15 490	— 1,4	17,47	0
1985-86	15 335	+ 0,1	17,73	0,138
1986-87	15 335	+ 0,6	18,22	3,489

(a) Le quota de cette campagne couvre 364 jours

Source : Milk Marketing Board

## “Surproducteurs” et “sous-producteurs”

Le tableau 8 indique la situation des quotas au Royaume-Uni pour les trois premières années d'application. La répartition des producteurs selon le taux de remplissage de leur quota est donnée dans le tableau 9. Bien que cette répartition ait légèrement glissé vers la droite depuis 1984-85, on note chaque année une importante quantité de quotas inutilisés. Les quotas ne sont pas obligatoirement retirés aux exploitants qui cessent toute production.

Tableau 9. Distribution des producteurs selon leur taux de remplissage des quotas de 1984-85 à 1986-87<sup>(a)</sup>

Année et région	Taux de remplissage des quotas (en %)										Ensemble
	moins de 80	80-90	90-95	95-98	98-100	100-102	102-105	105-110	110-120	plus de 120	
Angleterre et Galles (b)											
1984/85											
Echantillon MAFF/MMB	3,8	6,6	9,4	13,1	12,5	13,2	13,8	18,8	7,2	1,6	100
1985/86											
Tous producteurs	8,2	11,4	10,7	9,0	7,4	8,4	11,9	16,2	13,3	3,6	100
1986/87											
Tous producteurs	7,7	7,8	8,9	9,6	11,2	12,5	13,6	13,7	9,6	3,5	100
Irlande du Nord											
1985/86											
Tous producteurs	10,0	11,3	10,6	8,2	9,1	7,9	10,4	13,3	13,0	5,9	100
1986/87											
Tous producteurs	15,5	14,7	12,0	9,9	7,5	7,4	9,4	10,7	8,6	4,3	100

Source : MMB, divers

Nota : la distribution en Ecosse est semblable à celle d'Angleterre et Galles.

(a) Sauf environ 1 % de producteurs qui n'ont pas de quota ou pas de production.

(b) Sauf les exploitations mixtes anglaises et galloises.

Les résultats publiés de l'enquête MAFF/MB (qui s'étale sur deux années) montrent pour chaque année que les producteurs qui étaient à plus de 10 % en dessous de leur quota présentent des chiffres inférieurs à la moyenne tant pour la taille des troupeaux que pour les rendements, mais que dans les autres groupes les performances relatives aux quotas étaient sans doute indépendantes de la taille des troupeaux et du rendement (MMB, *Milk Costs*). Toutefois, si l'on analyse ensemble les données des deux années, comme dans le tableau 10, il apparaît nettement que d'importants déplacements se sont produits entre les groupes d'une année sur l'autre. Alors que la moitié environ des producteurs sont restés dans la même grande catégorie pour les deux années, près d'un sur quatre est passé dans la catégorie inférieure la deuxième année, la même proportion ayant progressé. Ceci semble indiquer qu'au cours des deux premières années de la nouvelle politique, les performances relatives aux quotas ont été en partie influencées par des facteurs relevant du court terme, tels que l'incertitude quant à l'importance des attributions de quotas supplémentaires, le choix d'une stratégie d'adaptation, la rapidité avec laquelle les producteurs ont appris à prendre en compte le nouveau système, et les aléas de la production.

Dans le but de dégager des modes de comportements systématiques, quatre groupes de producteurs ont été identifiés au sein de l'échantillon MAFF/MMB, en fonction de leur taux de remplissage des quotas pour chacune des deux années. Plus de 12 % des producteurs de l'échantillon ont été chaque année à 5 % en dessous de leur quota ou moins encore ; près de 12 % ne se sont pas écartés, pour chacune des deux années, de plus de 3 % de leur quota ; 15 % ont chaque année dépassé leur quota de plus de 5 %, cependant qu'un quatrième groupe n'a dépassé son quota de plus de 5 % que la deuxième année, et a augmenté ses ventes de plus de 5 points (le quota étant pris pour référence) entre la première et la deuxième année.

Tableau 10.  
Distribution  
des producteurs selon  
leur taux de remplissage  
des quotas en 1984-85 et  
1985-86 (sondage sur  
échantillon, Angleterre et  
Pays de Galles)

Ventes en pourcentage du quota (1984-85)	Ventes en pourcentage du quota (1985-86)			
	< 95	95-105	> 105	Ensemble échantillon
< 95	12,6	4,3	3,8	20,7
95-105	10,2	25,6	16,7	52,5
> 105	4,0	7,8	15,1	26,9
Ensemble de l'échantillon	26,8	37,7	35,6	100,0

Source : MMB/MAFF, *Milk Costs Survey*

Diverses hypothèses peuvent être avancées quant à la motivation dominante de ces différents groupes. Il n'est guère surprenant de trouver parmi les "sous-producteurs" persistants une forte proportion de troupeaux qui étaient déjà en régression avant la mise en place des quotas (voir tableau 11). Cette catégorie comprend certainement aussi des exploitations connaissant des difficultés de production à moyen terme, et des producteurs incapables de rétablir leur production après une réaction exagérée à la mise en œuvre des quotas ou une attitude initiale de prudence face aux incertitudes pesant sur l'attribution de quotas supplémentaires au cours de l'année 1984-85. En résumé, pour les troupeaux qui n'étaient pas déjà en régression, les raisons pouvant expliquer une production inférieure aux quotas reflètent probablement des facteurs de court terme échappant dans une grande mesure au contrôle du producteur.

Quant au comportement des trois autres groupes, il reflète sans doute davantage une décision d'ordre stratégique. Les troupeaux dont la taille était précédemment constante ou en lente progression sont très fortement représentés parmi les troupeaux dont la production est proche des quotas. Le refus du risque et un manque de motivation ou de ressources permettant une croissance expliquent sans doute ce type de décision. En moyenne, ce groupe est celui qui a bénéficié de la plus forte rentabilité pour les deux années.

Le groupe des producteurs ayant adopté une stratégie de surproduction comprend un nombre très élevé de troupeaux en croissance rapide avant 1984 ; cette stratégie à haut risque n'a guère attiré les producteurs du groupe proche de l'équilibre, mais certains troupeaux de taille relativement réduite qui étaient précédemment en diminution se sont intégrés à ce groupe grâce à une forte progression des rendements par rapport à 1983.

En théorie, le quatrième groupe comprend deux types de producteurs : ceux qui par stratégie auraient souhaité surproduire mais dont les projets ont été contrariés en 1984-85, et les opportunistes prudents qui ont délibérément augmenté leur production la deuxième année, après s'être rendu compte l'an-

née précédente que nulle pénalisation n'était encourue. L'augmentation de la production enregistrée par ce groupe a été le résultat d'une alimentation accrue du bétail et de rendements plus élevés plutôt que d'une augmentation du nombre des vaches laitières, ce qui semble indiquer une réaction souple à court terme face à une situation perçue comme temporaire.

Tableau 11. Niveau de réalisation des quotas selon le dynamisme des producteurs, 1984-85 et 1985-86 (sondage sur échantillon, Angleterre et Pays de Galles)

	Taux de réalisation pour les deux années				Ensemble échantillon
	inférieur au quota (a)	proche du quota (b)	supérieur au quota (c)	démarche flexible (d)	
<b>Troupeaux en :</b>	%	%	%	%	%
Régression	32,5	6,5	14,1	8,3	14,4
Equilibre	22,2	17,2	3,3	11,5	14,4
Expansion lente	11,8	47,5	30,7	42,5	37,2
Expansion rapide	23,2	21,4	40,2	25,4	24,9
Exploitations récentes	10,2	7,4	11,7	12,3	9,2
	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
<b>Ensemble échantillon :</b>					
En %	12,6	11,6	15,1	15,9	—
Taille moyenne 1985 (nb de vaches)	52,8	68,8	71,8	71,3	68,6
Marge nette en pence par litre					
1984	— 3,87	1,49	1,19	0,93	0,52
1985	— 1,84	3,04	2,32	2,58	1,71
Total ventes/total quota (en %)					
1984	84,8	100,0	110,3	97,8	100,4
1985	84,3	100,4	114,6	110,4	100,8

(a) Ventes inférieures à 95 % du quota pour les deux années.

(b) Ventes comprises entre 97 % et 103 % du quota pour les deux années.

(c) Ventes supérieures à 105 % du quota pour les deux années.

(d) Ventes inférieures à 105 % du quota en 1984-85, supérieures à 105 % du quota en 1985-86, et pour lesquelles le ratio ventes/quota augmente de plus de cinq points entre 1984-85 et 1985-86.

A partir de 1987-88, les dépassements de quotas ne seront plus tous frappés d'un même taux de taxation (Règlement du Conseil (CEE) 773/87, voir CE (1987)). Un certain pourcentage de hors quota sera exempté pour tous les producteurs, jusqu'à ce que les quotas inutilisés dans le cadre de la zone soient épuisés. La production excédentaire au-delà de ce niveau se verra frappée d'un prélèvement supplémentaire équivalent à 100 % du prix indicatif. En outre, il est probable que dorénavant les quotas inutilisés au Royaume-Uni se réduiront, que la cession à bail continue ou non d'être autorisée. Les producteurs ont appris à ajuster leur production en fonction d'objectifs, et les quotas inutilisés qui, dans les années passées, auraient pu être "gelés" pendant que les propriétaires, les fermiers ou leurs successeurs attendaient la clarification de leur situation juridique, sont maintenant libérés, la législation réglant l'attribution des quotas entre propriétaire et fermier à la fin du contrat de fermage

ayant été mise au point définitivement au milieu de l'année 1986 (*Agriculture Act*, 1986 ; voir Carter, 1987).

Des porte-parole des MMB ont indiqué que le seuil d'application de la taxe de 100 % sera atteint au Royaume-Uni à 5 % au-dessus du quota. Ainsi, une stratégie de surproduction au-delà de ce niveau ne constituera pas à l'avenir une option rationnelle. Selon une enquête récente, 80 % des producteurs interrogés avaient l'intention de rester dans la limite des quotas en 1987-88 (*Milk Producer*, juin 1987), proportion nettement supérieure à ce qu'elle était douze mois plus tôt. On peut donc s'attendre à ce que les producteurs qui souhaitent poursuivre dans la voie des économies d'échelle se tournent de plus en plus vers le marché des quotas.

## LES TRANSFERTS DE QUOTAS

Les transferts permanents de quotas s'accompagnent au Royaume-Uni de ventes de terres ou de *location à court terme de pâtures*. Les transferts sont surveillés par le ministère de l'Agriculture dans les cas où la terre retourne, sans quota, à l'occupant initial, afin de s'assurer qu'il y a bien eu un changement effectif dans l'usage de la terre, conformément à la réglementation (Mackay, 1985). Les transferts sont souvent arrangés par des firmes ou des agents immobiliers qui jouent le rôle de courtiers, et dont bon nombre sont spécialisés dans ce type de transaction. L'Administration ne prélève aucune fraction du quota à l'occasion du transfert ; toutefois, la vente elle-même est frappée d'un impôt au taux de 30 %. Le MMB d'Angleterre et du Pays de Galles a enregistré des transferts équivalents à 94 millions de litres en 1984-85 et à 383 millions de litres en 1985-86. En 1986-87, 600 millions de litres ont ainsi été transférés, dont plus d'un quart pour le seul mois de mars 1987. Six transferts sur sept — en Angleterre et au Pays de Galles — se produisent à l'intérieur d'une région. On a cependant pu noter des réattributions nettes de quotas entre régions. Les régions du Nord et de l'Ouest de l'Angleterre, en particulier, ont tendance à gagner des quotas, cependant que le Sud et l'Est de l'Angleterre, ainsi que le Pays de Galles, ont connu des pertes nettes. En mai 1987, le Sud du Pays de Galles avait ainsi perdu 1,7 % de son quota d'origine. Ces mouvements de quotas tendent à éloigner davantage encore la production des grands marchés de consommation du lait sous forme liquide.

Au cours de l'exercice 1986-87, un plan de cession temporaire de quota pour une période de douze mois *sans location* de terres a été mis en œuvre. D'avril 1986 au 31 juillet de la même année, les producteurs ont été autorisés à passer avec d'autres producteurs des accords de location de quota sans transfert de terres, et ce pour le reste de la campagne laitière. Le 31 mars 1987, le quota loué est revenu automatiquement à son propriétaire. Un total de 211 millions de litres (soit 1,1 % du quota national) a ainsi été loué, 5 089 producteurs ayant participé à ce plan (*Dairy Facts & Figures*, 1986), pour des loyers compris entre 2 et 3 pence par litre (20 à 30 centimes environ). Près de 90 % des preneurs avaient payé la surtaxe en 1985-86 ; chacun de ces producteurs a loué en moyenne 60 000 litres de quota (*Milk Producer*, nov. 1986). Ce plan a eu pour effet d'ouvrir le marché du transfert des quotas aux petits producteurs. En ce qui concerne la campagne 1987/88, après un délai initial, dans l'attente d'une autorisation du Conseil des ministres de la Communauté, un marché de location des quotas a fonctionné, mais seulement jusqu'à la fin octobre 1987.

A l'automne 1984, le prix d'achat des quotas était de 12 à 13 pence par litre, ce qui correspond au montant total par litre payé sur cinq ans sous le

régime concurrent du plan d'aide à la cessation d'activité. Au cours de la saison 1985-86, le prix des quotas inutilisés s'est approché des 20 pence par litre, pour retomber à 13 à 15 pence au printemps 1986, lorsque l'on a su que le taux de surtaxe pour 1985-86 serait faible, et que des quotas pourraient être loués sans terres pour 1986-87. Pourtant, en novembre 1986 le prix du quota est remonté à 21 pence. Au cours des six premiers mois de 1987, le prix des quotas inutilisés était de 29 à 35 pence par litre.

## Le prix des quotas

La fixation d'un prix d'équilibre à moyen terme des quotas a suscité de nombreux débats au Royaume-Uni. Le rapport de 4 à 1 entre prix du quota et prix du lait appliqué aux Pays-Bas sous le régime de la Formule A (Poole, 1986) ne sera certainement pas atteint au Royaume-Uni, bien que les quotas puissent être plus facilement dissociés des terres au Royaume-Uni qu'en Hollande, et que les producteurs qui achètent des quotas n'aient pas à trouver simultanément des fonds pour l'achat de terres. Le rapport d'environ 2 à 1 qui existe en Ontario (Poole, 1986) et qui vient d'être atteint au Royaume-Uni est lui-même considéré par certains comme irréaliste en tant que niveau d'équilibre, en raison des différences de rentabilité et du coût des emprunts, entre autres facteurs.

Malgré cela, le marché britannique reste soutenu. Selon une enquête récente menée auprès de plus de deux cents producteurs, plus de 10 % d'entre eux avaient déjà acheté des quotas supplémentaires, et 20 autres pour cent avaient l'intention de le faire l'année suivante (*Farmers Weekly*, 1987a). La plupart des achats se situaient dans la zone des 50 000 à 150 000 litres, et avaient pour objectif de ramener la production à son niveau d'avant l'application des quotas. Quelques achats très importants étaient aussi prévus. En outre, 20 % environ des producteurs interrogés avaient participé au plan de location, et une proportion plus importante encore avait l'intention de louer des quotas en 1987-88.

En théorie, les producteurs à faible coût marginal achèteront des quotas auprès de producteurs dont les coûts marginaux sont élevés (voir par exemple Stonehouse & MacGregor, 1981 ; Harvey, 1984 ; Hubbard, 1984). Les prix sont déterminés en fonction de la rentabilité *marginale* relative des vendeurs et des acheteurs, de leur nombre relatif sur le marché (et, partant, de la répartition des troupeaux selon leur taille et leur efficacité), et du coût du capital. Les tableaux 7 et 11 indiquent la marge nette par litre pour divers groupes de producteurs. Cela ne constitue pas une mesure de rentabilité marginale : toutefois, les études effectuées par Dawson et Hubbard (1987) sur les économies d'échelle semblent indiquer que pour des troupeaux comptant moins de 125 à 135 vaches, les calculs de rentabilité moyenne sous-estiment probablement la rentabilité marginale à moyen terme. En supposant que les performances futures soient équivalentes à la rentabilité actuelle pendant un temps infini, un prix d'achat des quotas de 34 ou 35 pence par litre se justifie économiquement pour un producteur dont le bénéfice marginal net est d'environ 3,8 pence par litre ou plus, pour un coût annuel du capital de 12 %. Même avec un taux d'intérêt de 16 %, un prix des quotas de 35 pence par litre serait intéressant pour les producteurs bénéficiant d'une rentabilité marginale de 5 pence par litre ou plus. Ces calculs et les indications statistiques qui montrent qu'un grand nombre de producteurs ont atteint ces marges nettes en 1985-86 permettent d'expliquer le fait qu'un marché important et compétitif continue d'exister avec les prix actuels.

Néanmoins, les hypothèses qui sous-tendent ces calculs sont très controversées et pourraient aisément se trouver invalidées par les événements. Les incertitudes qui pèsent actuellement sur le prix réel du lait dans l'avenir, et l'éventualité de diminutions supplémentaires non indemnisées des quotas après mars 1989 constituent des facteurs de risque importants pour ceux qui achètent des quotas au prix de 1987 (ce qui représente un investissement en capital d'environ 1 750 livres sterling — 17 500 francs — par vache).

### Qui achète les quotas ?

Selon l'étude MAFF/MMB, plus de 5 % des producteurs ont acheté des quotas en 1985-86. Près de 85 % de ces acheteurs avaient demandé l'attribution de quotas supplémentaires, avec un taux de succès de 56 %. Les producteurs récemment établis étaient très fortement représentés parmi les acheteurs. On pouvait noter chez les acheteurs une proportion de producteurs possédant toutes ou presque toutes leurs terres beaucoup plus importante que dans l'ensemble de l'échantillon. Les achats se sont élevés à 110 000 litres en moyenne, ce qui représente une augmentation d'environ 16 % par rapport aux quotas détenus en 1984-85. La plupart des producteurs ont payé plus de 10 pence par litre, et près de la moitié ont payé entre 13 et 14 pence. Leur marge nette moyenne était de 4,11 pence par litre en 1985, et la taille moyenne de leurs troupeaux est passée de 131 à 134 vaches la deuxième année, avec toutefois des différences très importantes d'un acheteur à l'autre. Environ 20 % des acheteurs possédaient soixante vaches ou moins. Plus de 72 % des acheteurs de 1985-86 avaient dépassé leur quota l'année précédente, et 61 % de ces acheteurs se trouvaient en dessous du quota à la fin de l'année d'achat.

Malheureusement, cet échantillon est trop réduit pour que l'on puisse tirer des conclusions d'ordre général. De plus, le marché des quotas était relativement nouveau en 1985-86, et il est possible qu'il n'ait pas répondu à un modèle bien défini. On peut en particulier noter qu'il n'existe pas de lien bien établi dans l'échantillon entre achat de quotas et expansion des troupeaux avant 1984. Par ailleurs, bien que la rentabilité moyenne soit plus élevée chez les acheteurs que dans l'ensemble de l'échantillon, *certain*s producteurs ne dégageant qu'une faible rentabilité pour les deux années ont néanmoins acheté des quotas. Ceci pourrait indiquer que certains achats de quotas constituent des investissements de caractère spéculatif, s'appuyant sur des entreprises et des activités autres que les activités laitières. Il n'en reste pas moins que l'association positive la plus caractéristique entre achat de quotas et marge nette élevée pour le lait, telle qu'elle apparaît dans l'échantillon, sous-tend l'hypothèse selon laquelle les quotas sont achetés par des producteurs possédant la capacité de produire du lait dans de bonnes conditions d'efficacité et ayant probablement l'intention d'accroître cette production.

Notons que Guoin (1984) a tiré de l'étude d'un échantillon plus vaste de producteurs laitiers du Québec la conclusion que la décision d'achat de quotas dépend davantage de la présence d'une surcapacité de production, de l'âge et de l'attitude personnelle du producteur que de l'efficacité actuelle de sa production. Ces hypothèses devront faire l'objet d'un examen plus approfondi dans le contexte britannique lorsque des données plus complètes seront disponibles.

En dehors de la garantie d'un revenu suffisant pour les producteurs laitiers, les deux principaux objectifs de la politique laitière du Royaume-Uni sont depuis plusieurs décennies la production d'un lait de haute qualité par les moyens les plus efficaces ainsi que la progression de l'auto-provisionnement en matières grasses d'origine laitière. Les objectifs de la politique française,

eux, ont pu être décrits comme la promotion du progrès technique par l'encouragement à l'installation des nouveaux producteurs, l'incitation à accroître les troupeaux jusqu'à une production de 200 000 litres, et le maintien des activités laitières dans les zones de montagne (Riddell, 1986, p. 91).

Les différences qui apparaissent dans les préoccupations nationales expliquent en partie la diversité des façons d'aborder la question des transferts de quotas selon les pays. Dans le contexte de la politique française, la redistribution administrative est considérée comme une solution plus réaliste et plus satisfaisante que la liberté du marché (Gouin, 1986, p. 34). En Grande-Bretagne, les ventes de quotas sont considérées comme indispensables à la poursuite des gains de productivité à long terme qui ont caractérisé ces vingt dernières années. La cession à bail à court terme constitue une importante contrepartie du marché permanent des transferts, car elle étend l'accès du marché à de petits producteurs performants qui manquent de ressources en capitaux, et leur permet de préserver leur efficacité par l'adoption de techniques nouvelles porteuses de croissance. On considère que la restructuration résultant du jeu des forces du marché encourage plus directement l'efficacité que ne le feraient des règles administratives. Selon une récente enquête portant sur 1 705 producteurs (*Milk Producer*, juin 1987), près des deux tiers des exploitants interrogés approuvaient cette vision des choses et se déclaraient partisans d'un marché des quotas indépendant de celui des terres, même si une importante minorité se montrait en faveur d'une solution administrative.

En outre, le revenu des cessions à bail protège le revenu des producteurs temporairement incapables d'atteindre leur quantité de référence, cependant que les producteurs qui changent d'orientation de façon définitive peuvent capitaliser leurs avoirs en vendant leurs quotas. Au Royaume-Uni, la diminution nette du nombre de producteurs laitiers est depuis longtemps acceptée comme faisant partie du prix à payer pour la modernisation du secteur laitier. Dans le même temps, un marché des quotas vigoureux garantit des compensations en capital pour ceux qui abandonnent.

Le marché des quotas au Royaume-Uni présente toutefois l'inconvénient d'avoir réduit l'efficacité des primes de cessation de l'activité laitière comme instrument de politique économique. Les versements de 27,5 pence par litre, actuellement proposés par la Communauté Européenne, sont étalés sur sept ans et ne peuvent rivaliser avec la situation du marché, qui permet un versement de 35 pence par litre, entièrement effectué en 1987 et ne comportant aucun engagement d'abandon définitif de la production laitière. Au début de la saison 1987-88, le plan d'aide à la cessation d'activité laitière de la CEE n'avait atteint qu'un dixième de son objectif (2 % du quota) au Royaume-Uni. C'est pourquoi les producteurs d'Angleterre et du Pays de Galles se trouveront confrontés en 1987-88 à une réduction supplémentaire obligatoire de près de 2 %, en sus de la réduction "temporaire" de 4 % décidée en décembre 1986 et de celle de 0,3 % résultant de transferts supplémentaires de quotas vers l'Irlande du Nord. S'il est vrai que ces réductions seront compensées grâce aux dispositions du plan de cessation d'activité de la CEE, au budget de la Communauté, et au budget national de cessation d'activité, l'effet d'ensemble d'une réduction de 6 % de la production en 1987-88, suivie d'une autre réduction pouvant atteindre 2,5 % en 1988-89, se fera néanmoins lourdement sentir. Les représentants des producteurs ont vainement exhorté leur ministre à rendre le plan de cessation d'activité de la CEE plus incitatif, en profitant de l'autorisation d'augmenter les versements sous forme d'un financement public national, soit sous forme d'un montant forfaitaire, soit encore en accordant des réductions d'impôts.

Parmi les autres inconvénients du marché des quotas, mentionnons la possibilité d'apparition de déséquilibres régionaux, l'obstacle que représentent les investissements supplémentaires pour les nouveaux arrivants et pour les fermiers espérant devenir propriétaires, ainsi que les menaces qui pourraient dans l'avenir peser sur la santé financière du secteur laitier du fait du surendettement et de la hausse des prix. Ces aspects font l'objet d'une surveillance attentive de la part des MMB.

## LES EFFETS DES QUOTAS LAITIERS SUR LES AUTRES SECTEURS

Le tableau 12 indique le degré d'auto-provisionnement pour les principaux produits laitiers au cours de la dernière décennie. En dehors des produits présentés, les importations nettes de yaourt ont augmenté entre 1983 et 1985, passant de 13,7 à 25,6 millions de litres-équivalent-lait, et les importations de lait frais sont passées de 18,7 à 25,6 millions de litres. A l'évidence, le régime des quotas a entraîné l'abandon de l'objectif national de recherche de l'autosuffisance dans le domaine des matières grasses butyriques.

Tableau 12.  
Taux d'auto-  
approvisionnement  
au Royaume-Uni

Année civile	Total lait		Beurre (%)	Fromage (%)	Poudre de lait écrémé (%)
	Matières grasses (%)	Extraits secs dégraissés (%)			
1975	56	103	9,3	67,1	144,5
1980	79	114	47,9	70,5	313,4
1983	93	112	78,2	65,5	206,8
1984	88	104	71,5	62,4	132,2
1985	88	105	70,2	63,1	137,0
1986	93	110	89,0	61,6	188,4

Source : MMB, *Dairy Facts & Figures*

En 1983, 57,2 % du lait du Royaume-Uni disponible pour la consommation humaine prenait le chemin du marché des produits transformés. En 1985, ce chiffre était tombé à 54,2 %, en dépit d'une baisse de la consommation du lait sous forme liquide. En Angleterre et au Pays de Galles, la baisse de la quantité de lait destinée à la transformation a représenté près de 11 % entre 1983 et 1985. De plus, étant donnée la nature saisonnière de la production laitière et la stabilité de la demande de lait sous forme liquide tout au long de l'année, la baisse des quantités disponibles pour la transformation entre juillet et novembre est beaucoup plus importante que ne semblent l'indiquer les chiffres annuels. Ce fait entraîne de graves problèmes de surcapacité dans le secteur de la transformation. Il n'est pas surprenant que de nombreuses voix s'élèvent dans le secteur laitier pour déplorer l'accès garanti sur le marché britannique d'une certaine quantité de beurre néo-zélandais.

On estime que les réductions de quotas entre 1987 et 1989 entraîneront des diminutions supplémentaires de la production de beurre et de lait écrémé en Angleterre et au Pays de Galles, diminutions évaluées respectivement à 27 % et à 33 % dès 1988 (Chambre des Communes, 1987, p. 36). Les représentants de l'industrie pressent le gouvernement britannique et le Conseil des ministres de la Communauté d'accorder des compensations.

L'avenir semble tout aussi sombre pour l'industrie des aliments composés. En 1985, les ventes de ce secteur se situaient à environ 30 % en dessous de leur niveau de 1983, et ce malgré une chute des prix réels de 13 %. Après un rétablissement partiel en 1986 et 1987, les industriels s'attendent maintenant à une nouvelle réduction de 13 % de la demande, ce qui exigera la fermeture de dix à douze usines régionales et la perte d'un millier d'emplois (Chambre des Communes, 1987, p. 26). Cette évolution de la situation commence à provoquer un mouvement de l'opinion publique en faveur de compensations pour les pertes de revenu et de capital qui frappent les industries liées à la production laitière du fait de l'application du régime des quotas.

## CONCLUSION

L'entrée en vigueur des quotas a entraîné une réduction des niveaux de production du Royaume-Uni de 7,2 % par rapport à 1983. Le secteur de la production laitière du Royaume-Uni est l'un des plus efficaces et des plus avancés techniquement de la CEE, ce qui a, dans une certaine mesure, permis aux producteurs laitiers britanniques de s'adapter rapidement à la nouvelle situation. Néanmoins, la structure même du secteur laitier britannique constitue par certains aspects un désavantage. La taille des troupeaux est l'une des plus élevées d'Europe, et ce secteur est depuis un certain nombre d'années entre les mains de producteurs professionnels à temps plein, qui, pour la plupart, ont beaucoup investi en capital humain et matériel dans la production laitière. En raison du faible nombre de très petits producteurs ou d'exploitants âgés qui auraient pu opter pour la retraite, le taux de départ de l'activité laitière depuis avril 1984 est très faible au Royaume-Uni par comparaison avec la France, ce qui limite les possibilités d'allègement du fardeau des quotas pour ceux qui se maintiennent dans le secteur.

Les quotas ont été introduits au cours d'une période de rapide croissance des troupeaux individuels. De nombreux producteurs venaient de réaliser d'importants investissements, et il existait une considérable capacité de croissance supplémentaire du cheptel. L'entrée en vigueur des quotas a eu pour effet d'étouffer ces pressions expansionnistes, et de mettre en danger de nombreuses exploitations lourdement endettées. Dans une certaine mesure, ces pressions ont depuis lors trouvé à s'exprimer de façon limitée par un dépassement des quotas chez certains producteurs, puis, plus récemment, sur un marché des transferts très actif. La mobilité des quotas est considérée comme essentielle à la poursuite des gains de productivité obtenus dans le passé grâce à des améliorations structurelles et technologiques internes.

Pour ce qui est des perspectives d'avenir, un spécialiste de l'organisation et de la gestion indiquait récemment que la seule option réaliste s'offrant à la plupart des producteurs serait de produire du lait à moindre coût (Poole, 1987). Une attention toute particulière devrait être portée aux coûts de l'alimentation du bétail et aux frais généraux. Pour l'instant, de nombreux producteurs envisagent sans enthousiasme l'éventualité d'un nouveau progrès technologique : la somatotropine bovine, qui promet une augmentation des rendements de 10 à 25 % par lactation. Au Royaume-Uni, les questions économiques soulevées par cette hormone naturelle ont donné lieu à d'importantes controverses. Le débat porte également sur le fait de savoir si ce traitement — à la condition qu'il soit autorisé — représente effectivement le facteur de réduction des coûts propre à assurer la rentabilité de la production laitière pour la décennie à venir, et ce malgré les quotas. Child (1986) a présenté le résultat de calculs indiquant une baisse des revenus de 0,27 pence par litre

provoquée par l'utilisation de cette hormone, cependant que Buckwell (1987) montre — en partant d'hypothèses différentes — une croissance des revenus (avant déduction du coût de l'hormone) de 0,66 à 0,79 pence par litre. Au cours des prochaines années, cette inconnue viendra ajouter un nouvel élément de défi et d'incertitude au débat sur la politique laitière.

## BIBLIOGRAPHIE

- AGRICULTURE ACT*, 1986. HMSO, Londres.
- BUCKWELL (A.E.), 1984 — "Herd structure and milk supply response", *Journal of Agricultural Economics*, (35), pp. 341-353.
- BUCKWELL (A.E.), 1987 — "ABC of BST", *Farmers' Weekly*, 3/7/87.
- BURRELL (A.), 1985 — "Price uncertainty under EC milk quotas", *European Review of Agricultural Economics*, (12), pp. 335-350.
- BURRELL (A.), 1986 - *Milk Quotas in England and Wales : Under — and Over — quota Production in 1984 and the Scope for Quota Leasing*, rapport de politique agricole 86/1, Department of Agricultural Economics, Wye College (R.-U.)
- CARTER (D.), 1987 — "The tenant and compensation for milk quota", *Agricultural Digest*, NatWest Bank, n° 17.
- CHAMBRE DES COMMUNES, 1987 — *The December Agreement*, Premier rapport de la commission de l'Agriculture de la Chambre des Communes, session 1986-87, HMSO, Londres.
- CHILD (J.), 1986 — "Ban the hormone — you'll be better off", *Farmers' Weekly*, 28/11/86.
- C.E. 1987 — *Journal Officiel*, L78, 30, 12 mars.
- DAIRY FACTS & FIGURES*, diverses années, Milk Marketing Board, Thames Ditton.
- DAWSON (P.J.), HUBBARD (L.J.), 1987 — "Management and size economies in the England and Wales dairy sector", *Journal of Agricultural Economics*, (38), pp. 27-38.
- FARMERS' WEEKLY*, 1987a — "Quotas cuts : time to quit", 20 mars, pp. 54-55.
- FARMERS' WEEKLY*, 1987b — "Quotas bump up flagging dairy unit values", 5 juin, p.48.
- GOUIN (D.-M.), 1984 — "Modes de transfert des contingents laitiers et efficacité économique : le cas du Québec", dans D. HAIRY & B. WOLFER, eds, *Les politiques agro-alimentaires et leurs conséquences sur le monde rural*, Actes du colloque franco-québécois, Paris, 1983, CNRS-INRA-FNSP, pp. 122-140.
- GOUIN (D.-M.), 1986 — "Contingentement laitier et transfert de quotas : le débat au Canada et dans la CEE", *Economie Rurale*, n° 75, pp. 28-35.
- HAIRY (D.), PERRAUD (D.), DESBROSSES (B.), FOULHOUZE (I.), 1987 — *Les quotas laitiers dans l'Ouest : un bilan de la première campagne*, INRA, Grenoble-Paris.

HARVEY (D.R.), 1984 — "Saleable quotas, compensation policy and reform of the CAP", dans K.J. THOMSON & R.M. WARREN, *Price and Market Policies in European Agriculture*, University of Newcastle, pp. 191-204.

HUBBARD (L.J.), 1984 — "The use of marketing quotas in the EEC dairy sector", dans K.J. THOMSON & R.M. WARREN, *Price and Market Policies in European Agriculture*, University of Newcastle, pp. 205-211.

MACKAY (R.E.O.), 1985 — "Milk Quotas", Section C3 in *The Business of Farming : Law and Finance*, Professional Publishing Limited.

MILK PRODUCER, 1986 — "Is quota moving around the country?", décembre, MMB, Thames Ditton, (R.-U).

MILK PRODUCER, divers numéros, Milk Marketing Board, Thames Ditton.

POOLE (A.H.), 1986 — *The reaction to milk quotas in some European countries*, FMS Information Unit, Report 51, MMB, Reading (R.-U).

POOLE (A.H.), 1987 — "The changing face of dairy farming", *Agricultural Digest, NatWest Bank*, n° 16, pp. 13-15.

POOLE (A.H.), CRAVEN (J.A.) et MABEY (S.J.), 1986 — *An analysis of farm management costed dairy farms 1985-86*, FMS Information Unit, Report 50, MMB, Reading (R.-U.)

POOLE (A.H.) et MABEY (S.J.), 1986 — *An analysis of farm management costed mixed farms 1985-86*, FMS Information Unit, Report 53, MMB, Reading (R.-U.).

RIDDELL (M.A.), 1986 — "EEC Milk Quotas — The experiences of four member States", *Journal of the Royal Agricultural Society of England*, 147, pp. 90-99.

STONEHOUSE (D.P.) et Mc GREGOR (M.A.), 1981 — "Decision-making criteria for purchasing milk quota at the individual farm level", *Canadian Journal of Agricultural Economics*, (29), pp. 203-216.

WILLIAMS (R.E.), 1986 — "Perspectives on milk marketing", *Journal of Agricultural Economics*, (27), pp. 295-310.

(Traduit par M. Dupont-Urlich)