



AgEcon SEARCH
RESEARCH IN AGRICULTURAL & APPLIED ECONOMICS

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

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

Help ensure our sustainability.

Give to AgEcon Search

AgEcon Search

<http://ageconsearch.umn.edu>

aesearch@umn.edu

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

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

Crise laitière et quotas ; remarques sur la régulation communautaire du marché du lait

Jean-Pierre Butault, Denis Hairy, M. Daniel Perraud

Abstract

A survey of the history of Common dairy policy ; the developments European dairy production has induced a growing crisis. The quotas policy can be analysed as an apparently « neutral » compromise, but it can deeply change the previous dynamic of dairy production systems in France.

Résumé

Les auteurs examinent les grands traits de l'histoire de la politique laitière commune. Ils montrent comment la croissance de la production laitière en Europe a été aussi une montée en crise. La politique des quotas constitue une formule de compromis apparemment « neutre », mais qui risque de bouleverser la dynamique passée des systèmes de production du lait en France.

Citer ce document / Cite this document :

Butault Jean-Pierre, Hairy Denis, Perraud Daniel. Crise laitière et quotas ; remarques sur la régulation communautaire du marché du lait. In: Économie rurale. N°163, 1984. pp. 63-71;

doi : <https://doi.org/10.3406/ecoru.1984.3103>

https://www.persee.fr/doc/ecoru_0013-0559_1984_num_163_1_3103

Fichier pdf généré le 08/05/2018

CRISE LAITIÈRE ET QUOTAS REMARQUES SUR LA RÉGULATION COMMUNAUTAIRE DU MARCHÉ DU LAIT

J.P. BUTAULT*, D. HAIRY**, D. PERRAUD***

Résumé :

Les auteurs examinent les grands traits de l'histoire de la politique laitière commune. Ils montrent comment la croissance de la production laitière en Europe a été aussi une montée en crise. La politique des quotas constitue une formule de compromis apparemment « neutre », mais qui risque de bouleverser la dynamique passée des systèmes de production du lait en France.

Summary :

DAIRY CRISIS AND QUOTA POLICY IN THE EEC

A survey of the history of Common dairy policy ; the development of European dairy production has induced a growing crisis. The quotas policy can be analysed as an apparently « neutral » compromise, but it can deeply change the previous dynamic of dairy production systems in France.

Il n'est pas possible, à la date où cet article est écrit, d'analyser complètement les changements qu'apportera au secteur laitier la mise en œuvre des quotas : leurs effets ne sont pas observables - le mécanisme n'a pas encore fonctionné - ni même, en toute rigueur, prévisibles, puisqu'on commence à peine à connaître les détails de la réglementation complexe qui va désormais régir le marché du lait.

Notre propos se limite donc ici à situer les nouvelles mesures dans l'évolution de la politique laitière commune et à montrer la complexité et l'ampleur de la déformation

qu'elles apporteront à la dynamique passée du secteur : des facteurs entièrement nouveaux vont modifier le fonctionnement de l'économie laitière ; il est possible, au moins à titre d'hypothèse, de commencer à les dénombrer.

Les limites d'un article nous imposent un survol rapide du thème. Pour tout ce qui concerne l'évolution générale de la PAC et spécialement les effets agricoles des désajustements monétaires, nous renvoyons le lecteur aux travaux de Hassan et Viau, en particulier à leur dernier article, en cours de parution (1).

LA RÉGULATION COMMUNAUTAIRE DU MARCHÉ DU LAIT : « UN LIBÉRALISME PROTÉGÉ »

Dès l'origine, l'organisation du marché dans la CEE présente les traits principaux qui définissent la plupart des politiques agricoles mises en place après la guerre dans les pays développés comme des politiques de compromis, souvent explicite, entre le capitalisme et la paysannerie : il s'agit d'assurer à la fois la « rationalisation » de l'agriculture (par des mécanismes de sélection et d'incitation au développement productif) et le maintien du « consensus paysan » (en établissant un filet protecteur garantissant la paysannerie contre les accidents de marché les plus graves).

Trois éléments principaux assurent ce compromis sur le marché du lait communautaire :

— un prix indicatif unique qui constitue la principale référence du processus de sélection et d'élimination. Le pari libéral est ici évident, puisque le prix est supposé assurer, par son unicité même, l'existence de conditions de mise en marché homogène sur l'ensemble du territoire communautaire, susceptible de promouvoir des structures de production comparables dans les différents pays et, au-delà, l'« allocation optimale » de la production aux régions naturellement les plus aptes à produire.

— Un soutien du prix des marchés assuré par le financement des retraits de beurre et de poudre, la protection aux frontières et le financement des exportations : marchés et prix intérieurs sont décrochés des marchés et des prix mondiaux mais ne peuvent évidemment le rester, à coût budgétaire raisonnable, que si le recours aux débouchés extra-communautaires reste limité.

— Un système sans automatismes, à la différence d'autres organisations de marché (les USA par exemple, qui recourent à un « indice de parité ») : la politique laitière commune prévoit une négociation annuelle du prix qui permet des ajustements partiels aux conditions générales du marché (gel du prix au début des années 70 ; politique « prudente » d'augmentation nominale, depuis plusieurs années).

Ce mode de gestion s'apparente bien à un « libéralisme protégé » puisqu'il revient à faire confiance au prix comme outil central de régulation, en évitant seulement que « la main invisible » ne frappe trop fort. Mais il s'agit avant tout d'un compromis chargé de résoudre des contradictions entre des impératifs économiques et sociaux. Comme

* INRA-Economie Nancy, 14, rue Girardet 54000 Nancy.

** INRA-Economie Paris, 6, passage Tenaille 75014 Paris.

*** INRA-Economie Grenoble, INRA-IREP BP 47 X 38040 Grenoble Cedex.

1. La politique agricole commune : réforme ou adaptation ?

INRA-Economie, Paris, avril 1984. A paraître dans l'Economie en question.

tel, il exigeait pour fonctionner que certaines conditions, pour une part exogènes, fussent remplies :

1 - Le déséquilibre des marchés devait être maintenu dans des limites supportables, ce qui impliquait que fût assuré à long terme l'ajustement entre, d'une part, la hausse de productivité du secteur - fruit du processus de « rationalisation » - et, d'autre part, le taux d'exode et les débouchés.

2 - Puisque le « prix de compromis », par définition, n'avait pas pour fonction de régler des désajustements amples du marché, et qu'il n'était guère possible de s'illusionner sur la capacité du marché intra-communautaire solvable à absorber durablement les fruits du mouvement d'intensification et de spécialisation, il est devenu rapidement évident que la gestion du marché du lait allait coûter fort cher : ce n'était pas, en soi, catastrophique, aussi longtemps que les finances communautaires disposaient d'une certaine aisance et, surtout, qu'elles pouvaient consacrer la part du lion au secteur laitier, secteur socialement sensible et refuge de la petite agriculture familiale dans une partie de la CEE.

3 - Il fallait enfin que pût être assurée sans heurts trop graves, l'homogénéisation des taux de croissance et des conditions de production dans les grands Etats-membres laitiers ; en quelque sorte, qu'il n'y eût ni gagnant ni perdant ostensible.

Cette dernière condition nous paraît particulièrement importante, dans la mesure où il s'agit d'une des spécificités du fonctionnement communautaire de la politique laitière, et des politiques agricoles en général : dans le cadre national, l'appareil d'Etat et les appareils péri-agricoles

L'ÉCONOMIE LAITIÈRE : DU MIRACLE A LA CRISE

L'organisation commune du marché a permis un essor général de la production laitière dans les pays de la Communauté. Dans les dix dernières années, la collecte s'est ainsi accrue à un rythme bien supérieur à celui des autres grands pays producteurs de lait (2,6 % par an).

Cet essor de la production laitière a joué dans trois directions :

1 - *Le développement des échanges intra-communautaires.* Il s'est traduit par une baisse en volume des importations en provenance des pays tiers, notamment.

2 - *Une amélioration de l'auto-provisionnement des pays antérieurement déficitaires.* C'est le cas, par exemple, de la RFA qui est passée, entre 1971 et 1981, sur le marché du fromage, d'une position déficitaire à une position excédentaire. Mais c'est le cas surtout du Royaume-Uni qui importait, avant son adhésion au Marché Commun, une grande part de ses produits laitiers des pays du Commonwealth (et notamment de la Nouvelle-Zélande).

Mais ces succès contredisent l'un des principaux objectifs assignés à la politique laitière commune : assurer, par la fluidité des échanges et l'unicité du prix, une meilleure répartition de la production et des débouchés. Loin de parvenir à un équilibre « optimal » entre positions exportatrices et importatrices, on a assisté à un cumul des positions exportatrices qui ne peuvent trouver de débouchés qu'hors de la CEE.

savent gérer des rythmes de croissance différenciés conduisant à l'éviction de systèmes de production et de couches paysannes par d'autres. Mais le cadre communautaire n'est pas une transcription homothétique des conditions nationales de détermination des politiques agricoles, en particulier parce que les rapports entre couches ou groupes d'intérêt différents de la paysannerie y sont pratiquement toujours médiatisés par des rapports interétatiques qui rendent les conflits beaucoup plus complexes et leur mode de résolution plus aléatoire. Dans cette mesure, le respect des intérêts nationaux réciproques était une pièce maîtresse de l'équilibre qui fondait le « compromis laitier ».

Même si cette politique laitière commune n'a probablement jamais fonctionné de façon « pure et parfaite », du moins a-t-elle pu absorber, sans dommages insurmontables, bon nombre de chocs au cours des 15 dernières années et, au total, assurer un développement productif considérable du secteur. Son échec final tient d'ailleurs moins, pensons-nous, à des contradictions internes qui l'auraient conduite inexorablement vers une issue fatale, qu'au bouleversement de son cadre général de fonctionnement. A notre sens, la « crise laitière » est avant tout un produit de la « crise générale » qui a peu à peu bloqué la plupart des mécanismes de régulation qui constituaient les conditions de fonctionnement du système : le taux d'exode se ralentit avec la dégradation des conditions d'emploi de l'économie ; les difficultés se généralisent sur les marchés agricoles, ce qui limite la part de budget qui peut être consacrée au lait ; et surtout, la pression impérieuse des politiques économiques nationales transforme la politique laitière commune en un des terrains d'affrontement de la concurrence entre Etats.

3 - *Un renforcement, du moins jusqu'en 1981, de la place de la Communauté dans le commerce international des produits laitiers.* La part de la CEE dans les exportations mondiales est passée, entre 1976 et 1981, de 25 à 60 % pour le beurre, de 20 à 50 % pour la poudre de lait et de 40 à 60 % pour le fromage.

Le commerce extra-communautaire des produits de soutien, beurre et poudre, n'est plus l'exutoire temporaire et marginal envisagé ; il est devenu un élément central du fonctionnement de l'économie laitière européenne. Or, on le sait, son accès est peu sûr, coûteux et contesté par des concurrents actifs. Le système protecteur des prélèvements et des restitutions n'a pas empêché que, de fait, la situation laitière de l'Europe ne soit étroitement liée au marché mondial dont elle est devenue le principal fournisseur : une situation qui devient périlleuse lorsque, comme au cours des deux dernières années, on assiste à une conjonction de situations excédentaires dans les grands pays producteurs.

Une croissance inégale, des appareils productifs disparates

Globalement, l'ensemble de la CEE a tiré profit de cette croissance, mais l'essor de la production laitière a été inégal selon les pays. Les Pays-Bas (dont la collecte laitière a été multipliée par 1,5 entre 1973 et 1983), l'Irlande et le Danemark ont été les grands gagnants : ils ont trouvé, grâce au Marché Commun, des débouchés pour l'expansion de leur production. Leurs exportations ont considéra-

blement augmenté, que ce soit sur le plan intra ou extra-communautaire. Leur implantation sur le marché anglais est un exemple de leur réussite. Sur ce plan, les résultats de la France ont été plus décevants : sa collecte a augmenté à un rythme moins rapide que l'ensemble des pays européens (24 % entre 1973 et 1983 contre 30 %). Si elle reste le premier producteur de lait de la Communauté, elle a été, par exemple, dépassée comme exportateur de fromages par la RFA, alors que celle-ci exportait deux fois moins que la France en 1970. L'origine de ce succès inégal doit être cherchée moins dans une différence de « dynamisme commercial » que, en profondeur, dans l'évolution des structures et des conditions de la production.

Bien sûr, l'un des objectifs de la politique laitière commune, la restructuration du secteur, a été partiellement réalisé. Au niveau communautaire, le processus de concentration a notamment été très vif, le nombre de producteurs se réduisant à un rythme annuel de 4,5 % entre 1973 et 1981 et l'étable moyenne passant de 11 à 14 vaches. Des gains de productivité ont été accomplis : l'élévation de la production a été obtenue avec un troupeau de vaches légèrement décroissant (25,6 millions en 1973, 24,8 en 1981) grâce à une augmentation constante du rendement laitier (3 480 l/an en 1970, 4 180 en 1981). Mais il s'agit là de chiffres moyens, calculés pour l'ensemble de la CEE : ces transformations ne se sont pas traduites par une harmonisation des structures entre les différents pays, alors que c'était l'un des objectifs de la PAC. Les principes d'origine de la CEE prévoyaient une plus grande spécialisation entre régions et donc l'abandon par certaines de la production laitière, alors que chaque pays a cherché à développer son élevage. Ainsi, l'évolution précédemment décrite a plus accru qu'atténué les disparités entre les différents pays, et l'exode n'a pas été particulièrement élevé dans les pays dont les structures étaient les plus étroites : c'est au Pays-Bas, au Danemark et au Royaume-Uni que la taille moyenne des étables s'est accrue le plus fortement entre 1973 et 1981, alors que ces pays disposaient déjà initialement de grandes étables. Le rendement laitier s'est quant à lui, déplacé de façon homothétique : si on exclut le cas de l'Italie et de l'Irlande, il n'y a pas eu, à proprement parler, de rattrapage entre les différents pays ni d'uniformisation de la productivité des élevages.

Les systèmes de production du lait sont donc restés très différents dans les pays de la Communauté. La concentration est très forte au Royaume-Uni et au Pays-Bas où respectivement 85 et 70 % du cheptel appartiennent à des exploitations de plus de 40 vaches. En France et en Allemagne, les exploitations de taille moyenne (20-40 VL) continuent de dominer, la proportion de petites étables restant importante (40 et 50 % des producteurs, respectivement, ont moins de 10 vaches). L'Italie et, dans une moindre mesure, l'Irlande se présentent comme des cas spécifiques où très grandes et très petites étables coexistent. Selon le RICA communautaire, le volume de lait produit en moyenne par les exploitations spécialisées (OTEX 411 et 412) professionnelles (au moins 1 UTA) est, en 1979, de 2 800 hl au Royaume-Uni, 2 100 hl au Pays-Bas, 1 300 hl au Danemark, 1 000 hl en RFA et 850 hl en France.

La même source souligne l'ampleur des disparités entre les degrés d'intensification de la production. La quantité

de lait produite à l'ha de SFP atteint, dans les exploitations spécialisées, 11 000 kg aux Pays-Bas, 9 000 au Danemark, 6 500 au Royaume-Uni, 5 500 en RFA et seulement 3 500 en France. Les exploitations néerlandaises produisent ainsi 2,5 fois plus de lait que les exploitations françaises sur des surfaces une fois et demi plus petites (20 à 30 ha).

A ces écarts entre systèmes correspond, pour les exploitations laitières spécialisées, une hiérarchie des revenus moyens allant de 1 (France, Irlande) à 2,5 (Pays-Bas).

Principes communautaires et impératifs nationaux : les distorsions.

L'organisation du marché, et les principes libéraux qui la soutenaient, n'excluaient pas la différenciation des taux de croissance et du rythme de progression de la productivité. Ces phénomènes ne sont apparus comme des signes du mauvais fonctionnement du système que parce qu'ils ne relevaient pas de la logique de l'« allocation optimale » des productions : la croissance de l'autoapprovisionnement en Grande-Bretagne, pays massivement importateur, et en RFA, déjà bénéficiaire du marché commun par son industrie, alors même que la France, principal pays agricole, « naturellement » bien dotée pour l'élevage laitier, voyait sa production céder du terrain et son accès aux marchés communautaires contesté par de nouveaux concurrents, tout cela a pu faire figure de développement « contre nature » de l'Europe laitière.

Les principes fondateurs de la politique laitière commune - protection extérieure, fluidité des échanges intérieurs, unicité du prix - n'auraient pu fonctionner parfaitement et assurer une division du travail conforme aux avantages naturels, que dans une Europe ressemblant à une « robinsonnade ». Bien au contraire, le fonctionnement concret de l'organisation commune du marché du lait a dû s'adapter, dès le début, aux pressions d'intérêts nationaux divergents, aux contraintes nées de la crise économique et monétaire, puis aux conséquences de l'élargissement à 9 de la CEE. Le fonctionnement du système mis en place a été progressivement infléchi, puis contrarié par la multiplication des dérogations et des distorsions : facilité d'importation des matières grasses végétales qui ont fortement concurrencé la consommation communautaire de matières grasses laitières ; libre accès concédé aux protéines végétales, ce qui a favorisé les systèmes de production les plus intensifs et soutenu la forte croissance de l'offre ; persistance, plusieurs années après l'adhésion du Royaume-Uni, d'un flux d'importations du beurre de Nouvelle-Zélande ; distorsions de concurrence issues du mode de fonctionnement des Milk Marketing Boards et de leur mode de fixation du prix du lait... Toutes ces entorses aux principes de la politique laitière commune sont d'ampleur inégale ; toutes sont explicables ; aucune ne constitue, à elle seule, la clef du problème laitier européen, mais toutes ont joué un rôle dans la dérive de l'Europe laitière en grippant ses mécanismes régulateurs et en manifestant l'écart croissant des intérêts nationaux.

Et surtout, la multiplication des distorsions a renforcé, dans le secteur le plus sensible de l'Europe agricole, l'effet des facteurs de crise qui ont affecté l'ensemble de la PAC, en particulier des désajustements monétaires. Nous renvoyons, sur ce point, aux travaux de Hassan et Viau, mais

il faut souligner que ces désajustements ont probablement joué un rôle stratégique dans la crise laitière en rendant inopérante la pièce maîtresse du dispositif de régulation du marché: le prix unique. Depuis les années 70, les crises laitières successives se sont déroulées dans des conditions «anormales» de fixation des prix, c'est-à-dire avec des prix nationaux fortement différenciés et dont l'évolution tenait plus aux réajustements des monnaies vertes qu'à

l'évolution du prix indicatif: le jeu, en principe «directeur», de ce dernier a été pratiquement masqué et donc de peu d'effet pour ajuster l'offre aux conditions du marché.

Ainsi, la croissance globale de l'Europe laitière a été spectaculaire, mais il s'agissait aussi d'une montée en crise: et les grands pays producteurs abordent cette crise laitière alors qu'ils en sont à des étapes différentes de mise en œuvre de leur potentiel de production.

CRISE LAITIÈRE ET CRISE DE LA RÉGULATION

Les crises de débouchés se sont succédées pratiquement depuis la mise en œuvre du marché commun laitier, au point qu'on a pu très tôt parler d'«excédents structurels» à propos de la situation du secteur, sans que le système de régulation soit modifié dans ses principes. Il a fallu, pour faire éclater le dispositif d'origine de la politique laitière commune, la conjonction, au début des années 80, d'une crise de débouchés et d'une crise budgétaire liée à la crise politique plus générale de la CEE.

Le déséquilibre structurel du marché laitier

Alors que les livraisons de lait augmentent, comme on l'a vu, à un rythme de 2,5% par an, la consommation intérieure apparaît plutôt stagnante (0,5% par an): en 1983, la consommation totale de la communauté en produits laitiers représente l'équivalent de 88 millions de tonnes de lait, le total des livraisons dépassant 104 millions de tonnes. Le prolongement des tendances passées ne peut jouer que dans le sens d'un accroissement de ce décalage.

En regard, les débouchés internationaux n'offrent que des perspectives limitées, et l'élargissement de la Communauté n'apparaît pas comme un moyen de résoudre le problème; on a déjà noté que l'adhésion du Royaume-Uni s'était plus marquée par une amélioration de son autoapprovisionnement que par une ouverture de marché pour les autres pays. Les nouveaux candidats (Espagne, Portugal) sont certes déficitaires en produits laitiers, mais leurs importations proviennent déjà pour une large part des pays de la CEE.

— Le marché des pays de l'Est, et notamment de l'URSS, qui constituent de grands importateurs de beurre (250.000 tonnes en 1980, soit 1/3 du marché mondial) est aléatoire et rien n'indique que ces pays ne seront pas, à terme, auto-suffisants.

— La demande des pays en voie de développement est faible - le lait ne correspond pas aux habitudes alimentaires de leurs habitants - et est satisfaite essentiellement sous forme d'aide alimentaire. Seule, en effet, la demande émanant du Moyen-Orient est véritablement solvable: c'est ainsi qu'une baisse du pouvoir d'achat de ces pays en 1982-83 s'est traduite par une réduction du marché mondial des produits laitiers provoquant une guerre des prix entre la CEE et ses principaux concurrents. L'augmentation des restitutions n'a d'ailleurs pas suffi à maintenir la place de la CEE dont les exportations se sont réduites (— 26% par exemple en 1983 sur les poudres) et dont la part dans le commerce mondial a diminué (de 63% à 51% sur le beurre, entre 1980 et 1982).

Les mesures de réajustement du marché: la stratégie des «petits paquets».

Face à un déséquilibre entre l'offre et la demande de plus en plus grave et sans issue apparente, la Communauté n'a pas modifié les principes directeurs de sa politique laitière; elle a adopté une stratégie d'ajustements partiels, souvent décidés «à chaud», destinés à réduire l'ampleur des déficits sans attaquer leurs causes profondes.

- Les aides à la consommation ont essentiellement porté sur le beurre et la poudre de lait. Pour le beurre, 20% des quantités produites ont été écoulées à tarif réduit, en moyenne, chaque année. Bien que ces réductions aient atteint quelquefois 50% du prix, elles n'ont guère porté leurs fruits, l'avantage de prix restant aux matières grasses végétales.

- Quant à la poudre de lait, des subventions ont été accordées à son incorporation dans l'alimentation des animaux (des veaux de boucherie d'abord, puis des porcs et des volailles). Pour concurrencer les protéines végétales, il a fallu que ces primes aillent jusqu'à couvrir 80% du prix de la poudre.

Ces mesures ont effectivement permis, du moins entre 1978 et 1981, de maintenir le niveau des stocks communautaires à un niveau acceptable (autour de 200.000 tonnes pour la poudre et le beurre). A partir de 1982, compte tenu de la contraction du marché mondial, elles n'ont plus suffi à endiguer la croissance de ces stocks qui ont atteint, en fin 1983, 900.000 tonnes pour le beurre et dépassé un million de tonnes pour la poudre.

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

- aides à l'abandon de l'élevage laitier (primes à l'abatage de vaches laitières entre 1969 et 1976, primes de reconversion vers la production de viande et encouragement de l'élevage de vaches allaitantes à partir de 1973, primes à la non commercialisation du lait à partir de 1977),

- gel des prix entre 1968 et 1971 et, à partir de 1977, augmentations limitées,

- instauration en 1977 d'une taxe de coresponsabilité fixée à 1,5% du prix indicatif, portée à 2% en 1981, et destinée à financer les dépenses du FEOGA pour l'écoulement des produits laitiers.

Ces différentes mesures ont eu des effets limités. Les primes à la reconversion ont sans doute joué dans le sens d'une réduction du cheptel laitier mais celle-ci a été, comme on l'a vu, plus que compensée par une élévation du

rendement. Quant au prix indicatif, dont la baisse relative était pourtant amplifiée ou relayée par la « coresponsabilité », il n'a guère pu jouer son rôle directeur, d'abord parce que ses effets ont été masqués par les réajustements des monnaies vertes ; ensuite, parce que la politique d'« augmentation prudente » n'était guère incitative, puisqu'elle affectait l'ensemble des prix agricoles ; enfin, parce que les pressions paysannes, plus vives en période de baisse longue des revenus, ont relancé les politiques nationales d'aide directe au revenu, en France notamment.

Enfin, la mise en place d'un « seuil de garantie », c'est-à-dire d'un quota global à l'échelle communautaire, était supposée permettre un ajustement automatique du prix indicatif (ou de la taxe de coresponsabilité) aux conditions du marché ; mais cette mesure a précédé de très peu la généralisation du système des quotas.

On peut s'étonner du caractère partiel, anodin et parfois absurde des « petits paquets » successivement mis en place pour combler des effondrements de plus en plus graves du marché : les mesures ponctuelles se sont accumulées, sans que jamais les facteurs les plus évidents de désajustement (la non protection contre les importations d'aliments, par exemple) soient sérieusement mis en cause ; sans, surtout, que le système de régulation soit modifié dans ses principes. Nous pensons que l'explication n'est pas dans l'excellence « technique » de ce système : à l'évidence, il ne régulait plus grand chose lorsque la présente crise s'est ouverte ; son étonnante prégnance vient plutôt de ce qu'il s'agissait du meilleur compromis possible entre impératifs économiques et sociaux et entre Etats. Mais chaque adaptation ponctuelle du système de prix (coresponsabilité, puis seuil de garantie) représentait un pas en avant dans la voie de la réduction des garanties de soutien. Le processus d'ajustements partiels a représenté, en quelque sorte, un lent mûrissement de la nécessité d'une réforme plus radicale. Son coût élevé était le prix à payer pour maintenir les compromis fondateurs de l'Europe laitière. Ce coût n'est devenu insupportable, et l'ancien système dépassé, que sous la pression d'une crise financière dont le lait n'est pas seul responsable, et d'une crise politique entre Etats.

La crise laitière dans la crise des finances communautaires.

L'accroissement des dépenses budgétaires de soutien du marché a certes été spectaculaire. Pour la poudre de lait, par exemple, seuls 12 % de la production sont vendus au prix fixé, le reste donnant lieu à des dépenses sous forme soit de subventions (alimentation animale), soit de restitutions (exportations), soit de frais de stockage. La Commission de Bruxelles évaluait ainsi à 75 % du prix indicatif du lait, le coût unitaire d'écoulement des excédents.

Globalement, les dépenses de la section « garantie » du FEOGA, c'est-à-dire celles concourant au soutien des marchés, ont connu une très forte croissance, ces dernières années : entre 1975 et 1982, elles sont passées de 4 500 à 12 400 millions d'Ecu. Compte tenu du ralentissement des échanges sur les marchés mondiaux, elles ont atteint 15 900 millions d'Ecu en 1983, soit une progression de plus de 25 % en une seule année. Cette évolution n'est pas seulement imputable au soutien du marché du lait : certes leur part dans les dépenses du FEOGA est passée de 24 à 44 % entre 1975 et 1979, mais elle s'est ensuite stabilisée autour de 30 %. Il n'en reste pas moins vrai que c'est le marché le plus soutenu, les crédits engagés en sa faveur représentant, dans les dernières années, entre 15 et 20 % de la valeur de la production finale du lait.

Ramenées à la richesse des pays européens, ces dépenses peuvent paraître supportables : en 1982, le budget du FEOGA-Garantie ne correspondait qu'à 0,44 % de leur PIB et 2,4 % de leurs dépenses alimentaires. Le problème de son financement se pose pourtant : la forte progression des dépenses, conjuguée à une réduction de la TVA perçue dans le contexte de récession générale des économies européennes, s'est traduite par une utilisation quasi-totale des recettes en 1983, et le budget communautaire serait à court de ressources en 1984 si la situation se prolongeait.

Le problème aurait pu être réglé par une augmentation de la contribution de chaque Etat-membre au financement du budget communautaire. Cette solution aurait sans doute été admise par certains pays tels que la France qui, de toute manière, face à la dégradation des prix, subventionnait son agriculture par des aides directes. Elle a soulevé toutefois l'opposition catégorique du Royaume-Uni qui, traditionnellement, soutenait relativement peu son agriculture et voyait déjà d'un mauvais œil que 70 % des dépenses du budget communautaire fussent absorbées par le FEOGA. Cette position était renforcée par l'ampleur de la contribution nette britannique au budget de la CEE.

Dans le contexte de cette crise financière et de la crise politique qui l'accompagnait, le système de gestion du marché du lait n'était plus le moins mauvais compromis possible, mais le premier verrou à faire sauter pour débloquenter la situation : la crise de la politique laitière commune, latente depuis longtemps, était ouverte.

Les positions doctrinales

Pratiquement dès les premières crises de marché, on diagnostiquait la fin irrémédiable du système de régulation du secteur laitier, sans probablement s'attendre à une aussi longue agonie. Le débat sur les alternatives est donc ouvert depuis longtemps et les positions qui s'affrontent sont bien connues. Elles relèvent principalement de deux doctrines antagonistes.

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

On reconnaît, derrière cette ligne politique, le courant des doctrines ultra-libérales qui prétend, en débarrassant la politique agricole de ses impératifs sociaux, régler « une fois pour toutes » la question de la spécificité paysanne et du « retard » agricole. On y reconnaît aussi les intérêts d'un pays traditionnellement importateur de produits agricoles à bas prix, comme le Royaume-Uni. Plus généralement, l'ensemble des économies laitières dominées par des systèmes de production très modernisés et productifs peuvent espérer bénéficier, dans la compétition communautaire, d'un choc brutal dont ils escomptent un « dégraissage » radical qui les débarrasserait de leurs principaux concurrents.

Sans prétendre produire, ici, une critique approfondie de cette position, on peut se demander si les conséquences

d'une telle réorientation, et en particulier son coût social et politique, seraient supportables dans certains pays (la France, notamment) et s'il ne s'agirait pas d'un facteur d'éclatement immédiat de la politique laitière commune. En outre, la perspective d'une agriculture « normalisée » et financièrement autonome paraît constituer un horizon illusoire que chaque nouvelle étape de « rationalisation » repousse un peu plus loin : la situation du budget de soutien à l'économie laitière apparemment la plus modernisée - celle des USA - laisse sceptique quant aux vertus curatives, pour les finances communautaires, d'une restructuration violente.

2 - Les positions « réformatrices » s'appuient, au contraire, sur la nécessité de maintenir le « compromis paysan » et proposent une politique laitière plus sélective qui viserait à améliorer le sort des producteurs à faibles revenus et limiterait la production et l'accès aux aides de ceux qui disposent de revenus élevés et/ou dont la production repose sur la transformation d'aliments importés. Les mesures appropriées pourraient être la mise en place de quantums (prix du lait différencié selon la taille de l'élevage), ou de taxes différenciées selon les quantités produites ou le degré d'« artificialisation » (production à l'unité de surface) de la production. Cette position est évidemment celle des économies laitières dont les systèmes de production sont hétérogènes et qui sont dominées par des petits producteurs comme celles de la RFA et surtout de la France.

A cet égard, il faut souligner que la très forte spécificité de la participation française au débat sur la politique laitière commune repose sur les traits particuliers de son élevage, globalement moins productif que la moyenne communautaire et, surtout, très disparate quant aux dimensions des exploitations, aux techniques et aux systèmes de production mis en œuvre. En France, les exploitations spécialisées - très dépendantes de la recette laitière - sont les plus nombreuses (environ la moitié des producteurs de lait), et elles produisent plus de 70 % du lait en 1979 ; mais il s'agit d'un univers composite, où une minorité (10 %) d'exploitations de grande taille (180 000 l/an, en moyenne), d'ailleurs inégalement intensifiées, côtoie une masse importante (21 % des effectifs) de petites exploitations à très faible niveau de productivité - et de revenus. Par ailleurs, une fraction notable de la production est réalisée dans des systèmes de production « complexes », qui associent, pour les systèmes « mixtes » ou de polyculture-élevage, une production traditionnelle de lait à la production de viande ou de céréales et, pour les systèmes « complexes », des activités « hors-sol » (porcs, volailles) à des ateliers lait très intensifs.

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

les économies laitières concurrentes. Au total, la pression française, et parfois allemande, pour une politique sélective n'a été active que pendant de brèves périodes et n'a guère porté de fruits, à l'exception peut-être de la modulation du prélèvement de coresponsabilité en faveur des petits producteurs.

Il faut remarquer que ces deux positions opposées qui, depuis plusieurs années, fournissent d'arguments le débat sur la politique laitière commune, rejettent toutes deux l'alternative des quotas, la libérale parce qu'il s'agit d'une régulation restrictive et malthusienne, la « réformatrice » de crainte de voir figer la situation et entériner les « avantages indus » acquis en 15 ans de fonctionnement de l'Europe laitière.

C'est pourtant ce mode de gestion qu'annonçait en filigrane, la mise en place du seuil de garantie ; c'est lui que préconisait ouvertement la Commission en proposant (juillet 1983) le choix : forte baisse du prix (le système apparemment le plus redoutable pour les producteurs) - taxe différenciée (inacceptable par les pays à production concentrée, comme les Pays-Bas ou le Royaume-Uni : la baisse de recette moyenne y aurait été beaucoup plus sensible qu'ailleurs) - quotas ; c'est sur lui, enfin, que débouchent la crise laitière et les négociations sur la campagne agricole 1983/84.

Comment expliquer que la réforme de l'Europe laitière prenne, en définitive, cette direction ? C'est que les quotas sont apparemment la seule forme possible de réorganisation du marché qui puisse résoudre la crise sans porter atteinte aux compromis fondateurs de l'Europe laitière : elle ne traduit la victoire ni d'une doctrine, ni d'intérêts nationaux ; elle peut faire figure de simple ajustement technique qui permet de conserver le mode de fixation du prix et son unicité de principe. La logique des quotas est de ne pas désigner les types d'exploitations et les systèmes de production à aider ou à pénaliser, mais de transmettre aux producteurs les contraintes du marché et de les obliger à s'y ajuster sans, apparemment, porter atteinte à leurs revenus.

Dans ces conditions, le ralliement de la France à la mise en place des quotas peut s'expliquer, et pas seulement parce qu'il s'agissait d'un élément d'une négociation politique plus large. Son opposition passée se fondait sur le pari d'un rattrapage, par la production française, du retard accumulé : il ne fallait pas figer la situation alors que les réserves nationales de croissance et de productivité étaient bien moins activement exploitées qu'ailleurs. Mais le décollage français a tardé alors que les principaux pays concurrents ont continué à creuser leur avance. Dans ces conditions, il pouvait paraître légitime de renverser les termes du pari et de bloquer une évolution apparemment irréversible. Cela permettrait, en outre, de freiner la dégradation progressive du prix, particulièrement douloureuse pour les élevages français ; et, en profitant de ce temps mort de la croissance, de procéder à une restructuration en profondeur de l'appareil productif national. Il n'est guère possible de juger ce nouveau pari sur ses prémisses, c'est-à-dire de savoir si les quotas étaient ou non évitables, et si le secteur laitier français était ou non à la veille d'une forte relance productive. Tout au plus, peut-on commencer d'envisager ses principales conséquences sur l'appareil productif national.

GESTION DES QUOTAS ET ÉVOLUTION DES SYSTÈMES DE PRODUCTION

Au niveau européen, le dispositif adopté combine un alourdissement de la taxe de coresponsabilité (qui passe de 2 à 3 % du prix indicatif) assorti d'une aide reconduite aux petits producteurs, une stabilisation du prix indicatif, enfin le nouveau régime des quotas, mis en place pour une durée de cinq ans.

Dans le cadre de ce régime, une quantité globale de référence (97,8 Mt) a été définie au niveau communautaire (elle correspond à la collecte CEE de 1981 augmentée de 1 %); à la demande de la France, la campagne 1984-85 a été considérée comme une période de transition au cours de laquelle ce quota global se trouve majoré de 1 %. Le quota européen a ensuite été réparti entre Etats; les références allouées, après d'âpres discussions, aux différents pays tiennent compte des évolutions récentes de la collecte (les pays qui avaient le plus progressé au cours des dernières années se voient imposer un réajustement particulièrement douloureux: 7,6 % en RFA, aux Pays-Bas et au Royaume-Uni) et d'un certain nombre d'autres facteurs (ainsi l'Irlande, compte tenu de l'importance de la production laitière dans son économie agricole, bénéficie d'une quantité de référence égale aux livraisons de l'année 1983).

Par ailleurs, chaque Etat a la possibilité d'opter entre deux modes de gestion:

— des quotas « individuels »: dans ce cas, tout producteur dont la livraison dépasse la quantité individuelle de référence voit ses litrages « hors quota » frappés d'une taxe égale à 75 % du prix indicatif;

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

La quantité de référence de la France, pour la campagne 1984/85, s'établit à 25,6 Mt, ce qui correspond à la collecte de l'année 1983, diminuée de 2 % (la référence 1983, retenue par la France, doit permettre d'alléger la pénalisation des régions en forte croissance laitière); le système de gestion retenu est celui du quota par laiterie.

En fait, l'ampleur des « détails techniques » qui relèvent des décisions d'application de chaque Etat-membre laisse une large marge de manœuvre par où pourront s'exprimer les choix nationaux de politique laitière. Les formes adoptées en France constituent donc un indicateur de l'orientation suivie par la politique nationale. L'essentiel de l'occurrence est de « faire le plein » du quota, en favorisant la croissance d'une partie des producteurs à l'aide des quotas libérés par d'autres, ce qui implique d'assurer la plus grande fluidité possible aux transferts de « droits à produire ». Le système français, schématiquement résumé, est fondé sur deux mécanismes principaux:

1 - Des mesures immédiates d'« ajustement socio-structurel » ont pour objet de libérer, au cours de la première campagne, un volume de lait équivalent à l'écart entre le quota national (provisoire) et la collecte prévisible de la campagne, soit environ 1 Mt. Elles consistent à allouer des

primes de cessation de livraison aux producteurs âgés et des primes de reconversion aux autres. Les quotas ainsi libérés seront affectés aux producteurs « prioritaires » (jeunes récemment installés, titulaires de plans de développement et, plus largement, producteurs ayant récemment investi) dans la limite de 200 000 litres. Mais il faut noter que cette compensation s'opère d'abord firme par firme: c'est seulement si, dans une firme, les quantités libérées excèdent les besoins des « prioritaires » que les quotas correspondants sont transférés aux « prioritaires » d'autres firmes, la firme d'origine perdant alors définitivement cette fraction de son quota.

2 - Pour assurer un usage complet du quota national, il est prévu (sans que, au moment où nous écrivons, la Commission ait donné son accord) que les quotas inutilisés par les laiteries dont la collecte régresse seront transférés au cours du même exercice aux laiteries qui dépassent leur quota, sans toutefois que cela modifie le quota des laiteries en cause au cours de la campagne suivante. Cette mesure, si elle était acceptée au plan communautaire, aurait pour effet d'assurer, en principe, une parfaite fluidité des compensations entre firmes et de rapprocher le système français de la situation fictive dans laquelle la France serait considérée comme une laiterie unique où les compensations s'effectueraient pleinement.

Il n'est pas indifférent que la France ait, en adoptant ce système, repoussé des alternatives possibles, en particulier celle envisagée dans un premier temps, du prélèvement par l'organe central de gestion (en l'occurrence l'ONILAIT) d'une importante « réserve nationale » sur les quotas de laiterie qui aurait été ensuite redistribuée dans le cadre d'une politique active d'encouragement de certains bassins laitiers. Le système retenu, fondé sur des répartitions automatiques, selon des clefs préétablies, évite en fait à l'échelon politique national d'avoir à conduire une action sélective dont on conçoit les périls politiques. Il reste à savoir si la mécanique mise en place va fonctionner avec la souplesse prévue. Nous verrons que dans l'immédiat on peut en douter.

Une première analyse des effets des quotas en France

Il est actuellement très délicat de prévoir ce que sera l'impact des quotas sur les structures de production et de transformation du lait. On peut cependant augurer de profonds bouleversements dans l'équilibre et la stratégie économique des entreprises de transformation, puisque la taxe sera calculée et perçue au niveau de « l'acheteur » du lait, cette notion étant d'ailleurs suffisamment imprécise pour autoriser nombre d'interprétations. On peut escompter tout d'abord une multiplication des regroupements d'entreprises destinés à aménager au mieux la « compensation » entre zones en expansion et zones en déclin. En se portant acheteuses d'installations situées dans des régions à faible croissance laitière (installations qui se trouveraient - du même coup - acquérir une « valeur » inattendue), les firmes en croissance pourront se donner tout à la fois les moyens de valoriser leurs propres investissements industriels et commerciaux, et de ménager des possibilités de croissance à ceux de leurs producteurs qu'elles considéraient comme des exploitants « d'avenir ».

Confrontées malgré tout à une diminution du rythme de croissance de leur approvisionnement, nombre de firmes seront également conduites à rechercher tous les moyens

de comprimer leurs charges (ceci pouvant passer par la réduction du volume de l'emploi) et aussi à diversifier leurs activités, à multiplier les occasions de « faire de la valeur ajoutée ».

Au niveau de la production, c'est bien évidemment dans le sens d'un renforcement de la concentration que risque de jouer l'intervention des firmes. Certes l'application des mesures socio-structurelles comme la redistribution des droits à produire se feront selon des règles édictées par les pouvoirs publics, mais les firmes disposent d'un champ étendu pour mettre en œuvre des stratégies d'amont actives.

D'autre part, il faut noter qu'une disposition du règlement CEE ouvre aussi la voie à l'accélération de la concentration de la production: la possibilité explicite de transférer des quotas en cas de transfert total ou partiel d'exploitation, par vente, location ou héritage. Toutefois dans le cas des quotas laitiers européens (comme dans le cas des quotas betteraviers, d'ailleurs), le « droit à produire » est attribué à l'exploitation (et non à l'exploitant) et ne saurait faire l'objet, en tant que tel, d'un commerce. Par ailleurs, l'attribution de quotas supplémentaires se fera selon des règles définies par voie administrative; enfin, la « valeur d'usage » que représenterait la détention d'un quota laitier risque d'être variable (selon les zones, et les possibilités de péréquation qu'y offre la structure de collecte), incertaine (compte tenu des perspectives de faible hausse du prix du lait à la production) et fluctuante (car soumise à des décisions d'ordre politique).

Mais les expériences étrangères montrent que, faute d'une administration individuelle très étroite et contraignante (comme en Autriche ou en Suisse), les systèmes de quotas débouchent pratiquement toujours sur la mise en place, de fait, d'une transmission vénale des droits à produire à prix garanti; la valeur des quotas étant elle-même liée, bien évidemment, au niveau de ces prix garantis. Dans le cadre de cette note, nous ne traiterons pas ce point qui a fait l'objet de nombreux travaux, en particulier au Canada; mais il nous semble probablement qu'en France aussi, le phénomène pourra se développer et qu'on verra la valeur des quotas se cristalliser dans le prix de la terre, avec deux conséquences:

— une relative fermeture de l'entrée dans la branche et la concentration de la production au sein de la couche de producteurs qui disposent d'une aisance financière suffisante pour acheter des terres porteuses de quotas;

— un transfert de richesse hors du secteur, voire hors de l'agriculture, par le développement de la rente liée aux quotas.

Cependant pour l'instant, ces tendances de fond restent masquées par les effets immédiats de la mise en œuvre du système. Les premières informations disponibles montrent que son impact risque d'être particulièrement vigoureux dans les régions à rythme de croissance élevé. Dans l'Ouest par exemple, la forte hausse des livraisons du premier trimestre de la campagne (alors que le principe même des quotas était à peine connu) ne laisse aux producteurs des zones en forte augmentation que l'alternative de réduire fortement (parfois de 10 à 20%!) leurs livraisons ou de subir, à la fin de 1984, une taxe d'autant plus lourde qu'elle est fixée à partir du prix indicatif, sensiblement supérieur aux prix réels.

Outre les conséquences qu'on peut imaginer sur les marchés liés (viande bovine, génisses), cette situation risque d'avoir rapidement des effets déstabilisateurs sur l'ensemble de la filière, liés aux comportements d'ajustement à court terme que l'on peut déjà observer dans l'industrie laitière: relance des guerres de ramassage; création d'un « marché à terme » du lait, à prix fort, destiné à faire face à d'éventuelles situations de pénurie au cours de l'hiver; ententes précipitées entre firmes de régions différentes, etc.

Plus généralement, il semble clair que les automatismes prévus ne joueront pas pleinement, au moins à court terme, et que le transfert des « droits à produire » des régions en déclin vers les régions en expansion sera loin d'être parfait, chaque région et chaque firme essayant de conserver ses quotas et de les valoriser au mieux. En témoignent, par exemple, les encouragements à produire diffusés par certaines régions à collecte décroissante, ou encore, là où les « prioritaires » sont trop rares, une certaine répugnance des laiteries à jouer pleinement le jeu des « mesures socio-culturelles », puisqu'une partie des quotas ainsi libérés leur échapperait définitivement.

Il ne faut pas surestimer ces phénomènes qui sont probablement, en partie, des réactions immédiates fondées sur des anticipations incertaines. Le secteur parviendra probablement, par ajustements successifs, à un nouvel équilibre. Il ne faut pourtant pas négliger ce que révèlent ces premières observations:

— même s'il ne s'agit que d'une période d'adaptation, elle peut difficilement être traversée sans dommages graves dans les régions, comme l'Ouest, où une partie des producteurs est en pleine croissance laitière et où les firmes paraissent encore globalement peu armées pour un effort de diversification rapide des productions;

— l'ampleur des comportements d'ajustement mis en place par les firmes montre que leur marge de manœuvre n'est pas négligeable et qu'elles peuvent freiner le jeu des automatismes mis en place: il est peu probable que la fluidité des compensations puisse être pleinement assurée sans une intervention active de la politique centrale.

Quotas et dynamique des systèmes de production

Il est clair qu'en si peu de temps, aucune analyse rigoureuse n'a pu être effectuée des déformations que les quotas apporteront à l'évolution des systèmes de production du lait en France. Un premier travail que nous avons réalisé à partir d'une exploitation rapide du RICA 1979 et 1981, permet pourtant de donner quelques indications, encore partielles et largement hypothétiques (2).

Si l'on examine l'évolution passée des exploitations professionnelles dotées d'un élevage laitier (échantillon RICA « calé » sur le RGA 1979), on remarque tout d'abord qu'à l'exception d'une fraction des grandes exploitations non spécialisées, la plus grande partie de la population du champ était en cours de spécialisation laitière et/ou d'accroissement de la production. On constate ensuite que, pour plus du tiers d'entre elles, il s'agissait d'une croissance forte (plus de 15% en 2 ans), ce qui excède largement la proportion des « prioritaires » auxquels une certaine croissance sera permise. Par ailleurs, on observe que les forts taux de croissance de la production correspondaient, en moyenne, à des phénomènes de rattrapage et étaient le fait d'exploitations initialement peu intensives, à faible pro-

2. En collaboration avec I. FOULHOUZE. — Quotas et systèmes de production du lait en France: premières observations (Communication à la

session SFER, 25-26 avril 1984). Publié par INRA-Economie, Paris, mai 1984.

duction et, surtout, à faibles revenus. Le coup de frein des quotas risquerait donc d'affecter surtout des petites et moyennes exploitations pour qui le lait était une voie d'accès privilégiée à des niveaux de revenus convenables ; alors que les grands élevages, dont les taux de croissance étaient relativement modestes, seraient comparativement moins touchés.

Enfin, une estimation arithmétique de l'effet des quotas sur les différents systèmes montre une sensibilité particulière de deux types d'exploitations au blocage de la croissance :

— les exploitations mixtes : l'analyse dynamique confirme qu'elles avaient connu, au cours des dernières années, des évolutions divergentes et fortes : les mieux dotées en foncier pratiquaient une « extensification » à base céréalière, tandis que les plus petites s'engageaient résolument dans le processus de spécialisation/intensification laitière, venant du même coup « nourrir » la population des « grandes exploitations intensives » : c'est tout ce processus qui risque de se trouver remis en cause par la politique des quotas ;

— les exploitations « lait/hors-sol » : ici, c'est la conjonction d'un taux élevé de croissance laitière et d'une situation économique et financière déjà difficile (le niveau moyen du revenu disponible est faible en regard du produit brut) qui explique la sensibilité du revenu global à la baisse de recette laitière.

Il s'agit là d'indications sommaires qui ne permettent guère de conclure. Tout au plus peut-on affirmer que l'effet des quotas ne sera pas « indolore » et qu'il se traduira par une forte distorsion de la dynamique antérieure des systèmes de production. Quant aux adaptations que mettront

en œuvre les producteurs, il est peu probable qu'elles se conforment à des schémas simples. Ainsi, on a souvent entendu avancer l'hypothèse d'un renversement des tendances techniques et économiques de la production, les quotas donnant l'occasion aux producteurs de trouver une amélioration de la rentabilité des élevages, non plus dans l'intensification, mais dans l'adoption de « modèles » de production plus « économes ». Il s'agit là, pensons-nous, d'une vision optimiste de l'effet des quotas. En effet, l'ensemble des travaux que nous avons réalisés à partir du « RICA-lait » montrent qu'il n'apparaît guère de solution-miracle qui permette d'échapper à l'alternative « grande surface ou intensification ». Les systèmes de production « économes » sur petites surfaces ne donnent, statistiquement au moins, que de très faibles résultats en matière de revenus ; et on ne voit pas bien ce que la mise en œuvre des quotas, c'est-à-dire d'une contrainte supplémentaire, pourrait y changer.

Plus généralement d'ailleurs, il n'est pas certain que la mise en œuvre des quotas se traduise par un recul de l'intensification. En effet, puisqu'il y a blocage de la production laitière, la réponse des producteurs pourrait être, au contraire, une intensification croissante permettant de réduire la surface fourragère et de dégager des surfaces pour d'autres productions.

De ces mouvements contradictoires que déclenche dans l'économie laitière française le bouleversement de la règle du jeu communautaire, il reste à dégager les « tendances lourdes », le sens que va prendre la « restructuration » attendue. Rien n'indique en tout cas que le pari qui sous-tend l'application des quotas en France puisse être aisément gagné.