



**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.*

*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.*

## Modalités de gestion des quotas laitiers français Premier bilan et perspectives

Michel Prost

---

**Citer ce document / Cite this document :**

Prost Michel. Modalités de gestion des quotas laitiers français Premier bilan et perspectives. In: Économie rurale. N°172, 1986. L'intensification en question nouveaux termes pour un vieux débat. 2e partie. pp. 22-28;

doi : <https://doi.org/10.3406/ecoru.1986.3746>

[https://www.persee.fr/doc/ecoru\\_0013-0559\\_1986\\_num\\_172\\_1\\_3746](https://www.persee.fr/doc/ecoru_0013-0559_1986_num_172_1_3746)

---

Fichier pdf généré le 08/05/2018

## Abstract

Dairy quotas management in France. First results and future prospects - Dairy quotas were introduced into the EEC on April 2nd 1984 for a transitory period of 5 years. France choose to apply the quotas to dairy plants. The first two crop years benefitted from the results of a campaign to induce a limitation of production which was very successful in France and which allowed a redistribution of some 1.6 million tons of reference quantities. Producers in a period of growth could thus benefit from an additional reference quantity with a fixed guaranteed minimum for the first crop year. As the national reserve was relatively small, it was impossible to use it as an adjustment device but mountain areas and newly established young farmers were nevertheless granted priority. During the first period, the reorganization between producers and dairy plants did not lead to an important transfer of reference quantities from one area to the other, but it is probable that the redistribution of unused quotas will. The absence of a quota market is probably due to the undefined legal status and ownership of the quotas. The system of applying quotas to the dairy plants leaves a greater liberty of management which is beneficial to the producers but it gives lesser margin for the participation of the farmers in the local management and distribution of reference quantities as well as for the development of a regional decision center.

## Résumé

Le contingentement de la production laitière a été instauré dans la communauté européenne le 2 avril 1984 pour une période provisoire de 5 ans. La France a choisi la formule du quota par laiterie. Le déroulement des deux premières campagnes a été facilité par des programmes d'incitation à la cessation de la production qui ont connu un vif succès en France, et ont permis la redistribution de 1,6 million de tonnes de référence. Les producteurs en phase de croissance ont pu bénéficier de quantités de référence supplémentaires avec, pour la première campagne, un forfait minimum garanti. La faiblesse de la réserve nationale retenue n'a pas permis de lui faire jouer le rôle distributeur souhaité, cependant le caractère prioritaire des zones de montagne et des jeunes agriculteurs en phase d'installation a pu être pris en compte et justifier un traitement plus favorable.

Dans un premier temps, le transfert de producteurs entre laiteries et les regroupements d'acheteurs ont entraîné peu de migrations de références d'une région à l'autre, mais celles-ci découleront plus sûrement de la récupération puis de la redistribution des quotas inutilisés. Si aujourd'hui, on ne peut parler d'un marché des quotas c'est vraisemblablement en raison du flou entretenu jusqu'ici sur leur statut juridique et leur propriété.

Le choix du quota par laiterie permet une souplesse de gestion profitable aux producteurs. Cette formule a cependant l'inconvénient d'être plus difficilement compatible avec une participation effective des producteurs à la gestion locale des références et à un développement de l'échelon régional comme centre de proposition et relais de gestion.

## MODALITÉS DE GESTION DES QUOTAS LAITIERS EN FRANCE PREMIER BILAN ET PERSPECTIVES

M. PROST\*

### Résumé :

Le contingentement de la production laitière a été instauré dans la communauté européenne le 2 avril 1984 pour une période provisoire de 5 ans. La France a choisi la formule du quota par laiterie. Le déroulement des deux premières campagnes a été facilité par des programmes d'incitation à la cessation de la production qui ont connu un vif succès en France, et ont permis la redistribution de 1,6 million de tonnes de référence. Les producteurs en phase de croissance ont pu bénéficier de quantités de référence supplémentaires avec, pour la première campagne, un forfait minimum garanti. La faiblesse de la réserve nationale retenue n'a pas permis de lui faire jouer le rôle distributeur souhaité, cependant le caractère prioritaire des zones de montagne et des jeunes agriculteurs en phase d'installation a pu être pris en compte et justifier un traitement plus favorable.

Dans un premier temps, le transfert de producteurs entre laiteries et les regroupements d'acheteurs ont entraîné peu de migrations de références d'une région à l'autre, mais celles-ci découleront plus sûrement de la récupération puis de la redistribution des quotas inutilisés. Si aujourd'hui, on ne peut parler d'un marché des quotas c'est vraisemblablement en raison du flou entretenu jusqu'ici sur leur statut juridique et leur propriété.

Le choix du quota par laiterie permet une souplesse de gestion profitable aux producteurs. Cette formule a cependant l'inconvénient d'être plus difficilement compatible avec une participation effective des producteurs à la gestion locale des références et à un développement de l'échelon régional comme centre de proposition et relais de gestion.

### Summary :

#### DAIRY QUOTAS MANAGEMENT IN FRANCE. FIRST RESULTS AND FUTURE PROSPECTS

Dairy quotas were introduced into the EEC on April 2nd 1984 for a transitory period of 5 years. France choose to apply the quotas to dairy plants. The first two crop years benefitted from the results of a campaign to induce a limitation of production which was very successful in France and which allowed a redistribution of some 1.6 million tons of reference quantities. Producers in a period of growth could thus benefit from an additional reference quantity with a fixed guaranteed minimum for the first crop year. As the national reserve was relatively small, it was impossible to use it as an adjustment device but mountain areas and newly established young farmers were nevertheless granted priority. During the first period, the reorganization between producers and dairy plants did not lead to an important transfer of reference quantities from one area to the other, but it is probable that the redistribution of unused quotas will. The absence of a quota market is probably due to the undefined legal status and ownership of the quotas. The system of applying quotas to the dairy plants leaves a greater liberty of management which is beneficial to the producers but it gives lesser margin for the participation of the farmers in the local management and distribution of reference quantities as well as for the development of a regional decision center.

Ce premier bilan de la mise en place des quotas laitiers ne prend pas en compte l'aspect micro-économique de leur gestion, et notamment ses conséquences sur l'organisation des exploitations et les évolutions éventuelles des systèmes de production. Son objet est d'analyser les modalités de gestion retenues au plan national au cours des deux premières campagnes, ainsi que leurs conséquences, perçues ou à prévoir, en particulier en ce qui concerne les mouvements de référence entre producteurs, entreprises et régions.

#### MISE EN PLACE ET ORGANISATION

Sans entrer dans le détail des modalités prévues par les règlements communautaires fondamentaux (règlements 856 et 857 du Conseil, règlement 1371 de la Commission), on peut en rappeler succinctement les grands choix.

- Durée provisoire : 5 ans.
- Prélèvement dû par tout acheteur (formule B) ou tout producteur (formule A) ayant dépassé une certaine référence.
- Définition d'une quantité globale garantie par Etat.

\* Chef de la Division Etudes de l'Office National Interprofessionnel du Lait et des Produits Laitiers, 2 rue Saint-Charles 75740 Paris Cedex 15.

L'auteur s'exprime ici à titre personnel et les opinions exprimées n'engagent que lui.

— Possibilité de moduler la référence initiale des producteurs selon l'importance de leurs livraisons et l'accroissement de celles-ci sur la période récente.

— Prise en compte de la situation des producteurs en phase de croissance en particulier les jeunes agriculteurs et ceux qui ont un plan de développement en cours.

— Reconstitution d'une année de référence « normale ».

— Définition des règles élémentaires de mobilité des références selon la situation des producteurs.

— Modalités des prélèvements.

La France a fait le choix de la formule B, c'est-à-dire du quota par laiterie, choix dicté par la souplesse (autorisée par les compensations possibles entre producteurs d'une même entreprise) et les simplifications de gestion (1200 laiteries et non 400 000 producteurs), mais aussi par souci d'éviter une intervention excessive des pouvoirs publics dans la gestion courante d'une mécanique qui concernait au premier chef les producteurs et leurs entreprises.

Les références de base des laiteries ont été calculées comme la somme des livraisons 1983 des producteurs présents au 2 avril 1984, diminuée d'un pourcentage propre à respecter le quota national de la première campagne soit 25 585 milliers de tonnes. Cette réfaction initialement prévue à 2 %, s'est trouvée de ce fait portée à 2,8 %, les professionnels ayant souhaité conserver dans les entreprises la quasi-totalité des quantités libérées par les aides au départ, et les voir affecter aux producteurs prioritaires.

Par ailleurs, toute une série de suppléments ont été calculés pour tenir compte :

- des producteurs récemment installés,
- des corrections à apporter aux références 1983 amputées par des calamités naturelles ou des accidents individuels de production,
- des producteurs ayant changé de laiterie, les règlements communautaires laissant évidemment une liberté totale aux producteurs souhaitant changer d'acheteur, en leur permettant « d'emporter » leur référence.

Au total, et compte tenu des incertitudes statistiques, il faut bien reconnaître que le respect de l'enveloppe nationale, dans cette répartition des références, s'est trouvé heureusement réalisé en dépit des réfections faites sur les demandes des entreprises touchant, outre les 0,8 % déjà cités, les compléments pour reconstitution de la référence des nouveaux installés et des producteurs victimes des calamités naturelles.

La notification des références de base a été faite aux entreprises avant le 15 novembre, ce qui impliquait que les producteurs n'ont pu connaître précisément la leur qu'à la fin de l'année 1984.

Cette situation fut un argument supplémentaire pour obtenir que les prélèvements semestriels et trimestriels initialement prévus par la Commission, soient reportés en fin de campagne ; cet aménagement des contraintes s'est avéré pleinement justifié puisque le bilan de campagne laissait finalement apparaître que la France faisait partie des pays qui ont pu respecter leur quota 1984-1985.

L'absence du dépassement national résultant à la fois de la prudence ou des efforts de modération de nombreux producteurs, des effets des abandons de production laitière, et des conditions climatiques rigoureuses du premier trimestre 1985, a permis d'éviter tout prélèvement supplémentaire aux laiteries et aux producteurs français dans la

mesure où la Commission avait fini par accepter les compensations inter-entreprises et inter-régionales pour cette première campagne, d'ailleurs prorogée en 1985-1986.

## LES AIDES À LA CESSATION DE LA PRODUCTION LAITIÈRE

### 1. Objectifs et résultats globaux

Le principe d'aides à la cessation de production laitière était expressément prévu par le règlement du Conseil (CEE 84/857). L'importance des programmes qui ont été mis en œuvre en France répondait à un triple objectif :

— assurer une allocation permettant à de nombreux producteurs âgés de mettre fin, dans des conditions honorables, à leur activité professionnelle ;

— libérer des quantités de référence ; dans l'opération quota, c'était évidemment l'objectif premier à court terme ;

— restructurer les zones de collectes : c'était une vieille demande du secteur de la transformation qui estimait que la situation de certains petits producteurs relevait plus du domaine social qu'économique et que leur collecte entraînait des coûts supplémentaires inutiles, alors même que le prix du lait payé ne pouvait leur assurer un revenu décent en raison des faibles quantités en cause et, souvent, d'une mauvaise qualité du produit. Par ailleurs, il était clair que la mise en place d'une politique de non discrimination dans le paiement du lait avait d'autant plus de chance de réussir que les zones de collectes auraient été préalablement assainies.

Si l'on considère plus spécialement cet objectif de restructuration, il est vraisemblable que la rentabilité (satisfaisante) de l'opération aurait sans doute pu encore être améliorée, en focalisant l'aide sur les petits producteurs âgés, ce qui impliquait sans doute une meilleure valorisation relative de la prime unique par rapport à la prime annuelle.

Quoi qu'il en soit, c'est en France que cette opération a eu le plus de succès, en raison notamment, il faut le reconnaître, de l'insistance avec laquelle la profession a refusé le plafonnement initial de 1 million de tonnes, le tonnage libéré ayant atteint finalement 1,4 à 1,5 million de tonnes.

La première conséquence est évidente : face à une contrainte de réduction de la collecte de 3 % par rapport à 1983 pour les deux campagnes, les libérations de références ont concerné près de 6 % de la collecte (et même environ 6,5 % si l'on y inclut le programme supplémentaire 1985). En revanche, chez nos partenaires européens, les libérations de références n'ont représenté jusqu'ici que 3 à 4 % de la collecte face à une contrainte de maîtrise fixée en 1983 à 6 %.

### 2. Impact régional des cessations d'activité

Sans reprendre en détail les analyses qui ont déjà été faites sur le premier programme, contentons-nous d'en rappeler quelques éléments essentiels.

Quatre régions ont un pourcentage de libération de références, par rapport à leurs livraisons, relativement faible. Il s'agit de l'Auvergne, de la Franche-Comté, de la Basse-Normandie et de la Lorraine.

Dans les deux premières, on observe également une proportion du nombre de demandeurs plus réduite. Il s'agit de zones de moyenne montagne, relativement spécialisées, dont la croissance de la production laitière a été forte au cours des dernières années. En affinant l'analyse,

on inclurait dans cette catégorie d'autres départements comme la Loire, la Haute-Loire, l'Aveyron et les Pyrénées-Atlantiques.

En Basse-Normandie, on observe un nombre important de départs de petits producteurs, alors qu'à l'inverse, la Lorraine peut être considérée comme une zone de grande structure ayant déjà accompli l'essentiel de sa mutation.

Sept régions ont eu un taux de libération proche de la moyenne. Il s'agit de quatre régions de forte production (Bretagne, Pays-de-Loire et, dans une moindre mesure, Haute-Normandie et Picardie) où les taux de départs ont été relativement importants, touchant une forte proportion de petits producteurs. En revanche, ce sont de plus gros producteurs qui sont partis en Languedoc-Roussillon et surtout en Rhône-Alpes où 9,1 % des livreurs ont fait une demande (contre 13,1 % France entière), représentant 7,4 % des livraisons (contre 7,3 % France entière).

Une approche plus fine, par département, permettrait de distinguer des départements très spécialisés, en croissance, avec peu de départs (Mayenne, Ile-et-Vilaine), et, au contraire, des départs importants dans des départements peu laitiers (Isère).

Enfin les huit régions à fort pourcentage de quantités libérées sont pour l'essentiel des régions en cours de reconversion vers de grandes cultures ou des productions spécialisées : Limousin, Midi-Pyrénées, Centre, Aquitaine, Alsace, Poitou-Charentes, Bourgogne. La part des primes de conversion est d'ailleurs nettement plus forte dans ces régions (plus de 25 % en général). Une exception pour la région Nord-Pas-de-Calais dont le taux de départs élevé, concernant des exploitations souvent importantes, est à relier aux aides régionales spécifiques.

En affinant l'analyse, on observe que les départs les plus forts sont situés en Charente-Maritime, Deux-Sèvres et Vendée d'une part, pour les reconversions vers la viande et les grandes cultures ; dans l'Ain, l'Isère, et la Dordogne pour les productions spécialisées, et dans la zone spécifique du Nord et du Pas-de-Calais.

En conclusion, il semble bien qu'une fois gommées les variations dans les délais de réaction, les aides à la cessation aient conduit à une accélération des mouvements structurels de fond, avec des nuances régionales selon les motivations profondes des producteurs et des entreprises.

Quelles que soient les difficultés des entreprises, parfois considérables dans certaines zones connaissant de nombreux abandons de production, le problème essentiel posé par ces départs primés est celui de l'effort budgétaire qu'ils impliquent et qui ne pourra être prolongé indéfiniment au moins à ce niveau. Or le flux naturel de départs non aidés, qui de manière assez paradoxale a subsisté au cours de ces deux premières campagnes (constituant de fait une souplesse supplémentaire pour les entreprises), risque d'être très insuffisant pour assurer un niveau normal d'installations et de développement, même en sélectionnant les bénéficiaires.

## **LES MODALITÉS DE RÉALLOCATION DES RÉFÉRENCES LAITIÈRES**

Environ 1,45 million de tonnes réparties à peu près également sur les deux campagnes, soit donc près de 6 % de la collecte, tel était l'enjeu de redistribution de ces deux premières campagnes quotas, dont le bilan est important à double titre : par la mécanique retenue d'abord, et par les quantités en cause ensuite.

### **1. Définition des bénéficiaires**

Conformément au règlement communautaire (CEE 84/857) qui est, comme il a souvent été remarqué, plus

spécifiquement adapté à la formule A du quota par producteur qu'au quota par laiterie, les bénéficiaires d'allocations de référence supplémentaires sont des producteurs.

Ce choix est évidemment assez naturel, encore qu'il n'était pas exclusif de dispositions définissant des entreprises prioritaires (on peut imaginer un barème de bonifications liées à la situation et aux performances de l'acheteur) cohérentes avec le système français du quota par laiterie.

Les producteurs prioritaires sont définis dans le décret du 17 juillet complété sur ce point par les arrêtés du 31 juillet et du 22 novembre 1984.

Ils comprennent donc les titulaires de plans de développement ou plans de redressement, et les jeunes agriculteurs. Conformément aux possibilités offertes par le règlement communautaire, les pouvoirs publics ont défini une 4<sup>e</sup> catégorie de prioritaires, dits autres investisseurs. Cette dernière catégorie disparaît en tant que telle en 1985-1986, mais l'arrêté du 10 juillet 1985 laisse la possibilité d'attribution de références supplémentaires à des producteurs en situation difficile, en raison de leurs besoins de croissance.

Plus que l'identification des bénéficiaires potentiels, c'est la détermination de leurs besoins qui a posé des difficultés au cours de la première campagne.

Les trois premières catégories de prioritaires disposaient d'objectifs de fin de plan : la double difficulté venait de ce qu'il s'agissait d'objectifs administratifs dont la valeur économique réelle n'était pas toujours pertinente, et qu'il convenait par ailleurs d'interpoler le niveau 1984-1985, travail long et délicat réalisé par les DDA.

Compte tenu des quantités disponibles (720 000 tonnes), les pouvoirs publics ont retenu après de longues discussions avec la Profession les critères d'attribution suivants :

— garantie d'un forfait minimum de 9 500 litres pour les plans de développement, 11 500 litres pour les jeunes, 7 000 litres pour les plans de redressement et 5 000 litres pour les autres investisseurs,

— limitation des réallocations à 97 % des objectifs et 200 000 litres.

Ce seuil de 200 000 litres, instauré pour deux campagnes par le décret de juillet 1984, a été parfois sévèrement critiqué par la Profession, surtout dans certaines régions. Il ne résultait pas tant d'une volonté de pénalisation des gros producteurs (de ce point de vue, les producteurs néerlandais, souvent pris en France comme référence, et ceux de RFA ont été beaucoup plus sévèrement touchés avec des contraintes de réduction pouvant aller jusqu'à — 12,5 %), ni même du choix d'un type d'exploitation à promouvoir à moyen terme que d'un constat pratique :

— les quantités disponibles sont faibles ; il vaut mieux limiter le nombre de bénéficiaires que les saupoudrer sur l'ensemble des producteurs ;

— la contrainte de blocage temporaire est plus critique pour les producteurs de moins de 200 000 litres que pour ceux qui ont dépassé ce seuil, en particulier pour les jeunes récemment installés ou en plan de développement.

### **2. Bilan des réallocations**

Sur les 720 000 tonnes réaffectables en 1984-1985, 650 000 tonnes sont restées dans les entreprises d'origine et 70 000 tonnes (soit 0,3 % de la collecte) ont transité par la réserve nationale.

Les informations fournies par les laiteries permettent d'établir le bilan global suivant :

**Disponibilités :** 720 000 tonnes de quantités libérées (dont 72 000 à la réserve nationale) + 10 000 tonnes récupérées à la suite de contrôles = 730 000 tonnes.

**Utilisations :** attribution des forfaits, 120 000 plans de développement à 9 500 litres + 4 700 plans de redressement à 7 000 litres + 12 000 jeunes agriculteurs à 11 500 litres = 285 000 tonnes. Si l'on ajoute les 30 000 autres investisseurs à 5 000 litres, l'ensemble des attributions forfaitaires de 1984-1985 ressort à 435 000 tonnes (dont 60 000 tonnes d'appels à la réserve nationale).

Concernant les autres attributions, les estimations obtenues par l'ONILAIT montrent qu'en moyenne les prioritaires des 4 catégories ont pu bénéficier d'un peu moins de 1,5 forfait (175 000 tonnes complémentaires), les écarts allant, selon les disponibilités des laiteries, de 1 forfait (minimum garanti par les pouvoirs publics) à 2,5 voire 3 forfaits dans certains cas.

Le solde disponible dans les entreprises, soit environ 100 000 tonnes, s'est partagé entre les suppléments de référence accordés aux installations, aux exploitations en situation difficile, et la limitation de la réfaction supplémentaire de 0,8 %. Les tonnages restants de la réserve nationale (72 000 t + 10 000 t - 60 000 t = 22 000 t) ont été affectés à des corrections partielles de calamités de certains départements, mal ou non prises en compte jusqu'ici, et à la correction d'erreurs de déclarations de laiteries.

## **LE RÔLE DES DIFFÉRENTS PARTENAIRES DE LA FILIÈRE ET L'INTERVENTION DES POUVOIRS PUBLICS**

### **1. La concertation**

On ne peut décrire ici l'ensemble du processus de concertation qui a abouti aux modalités de gestion des quotas mises en place sur ces deux premières campagnes. Il n'est pourtant pas inutile de prendre acte de quelques décisions importantes, fruit de cette concertation qui ont pesé et pèseront sur l'avenir de la filière : le choix du quota par laiterie, le niveau de prise en compte des calamités, la nécessité d'un traitement spécifique des zones de montagne, la définition des producteurs prioritaires, y compris les nouveaux investisseurs, la priorité absolue à donner à l'installation, la mise en place d'un processus de récupération des quotas morts...

Autant de questions essentielles où, sans arriver à une unanimité Administration-Profession (pas plus d'ailleurs qu'au sein de l'Administration ou de la Profession), les discussions ont permis la prise en compte de choix considérés comme vitaux par tel élément de la filière ou telle région.

### **2. La réserve nationale**

L'un des points qui a sans doute fait l'objet du débat le plus difficile était le volume de la réserve nationale et son utilisation. Dès la mise en place des quotas, le principe d'une réserve initiale importante (2 ou 3 % de la collecte nationale) capable de servir mieux et plus rapidement les prioritaires, a été repoussé par la Profession qui refusait d'accroître la réduction de livraisons imposée à la grande masse des producteurs.

Par la suite, la réserve nationale, constituée pour l'essentiel d'une portion des quantités libérées par les aides au départ, a été très limitée, trop souvent perçue par les entreprises comme une ponction de leur substance propre. Cette question pose le débat de fond sur le statut et la

propriété du quota, et l'une de ses conséquences — à savoir la propriété des quotas libérés par les aides de l'Etat.

Néanmoins, il apparaissait inopportun dans l'état actuel des structures agricoles et de la concertation producteurs-entreprises, de jouer intégralement la carte du quota par laiterie, l'Etat se déchargeant complètement sur les acheteurs de la responsabilité de fixer les références et suppléments de référence de chaque producteur. C'est pourquoi, au cours de la première campagne, les pouvoirs publics se sont attachés à accorder une garantie minimum à tous les producteurs prioritaires et à se donner les moyens de réalisation correspondants, soit 70 000 tonnes de réserve représentant environ 10 % des quantités libérées en 1984-1985.

A l'issue de la campagne 1984-1985, trois critiques fondamentales avaient été faites de façon quasi-unanime :

— lourdeur des tâches administratives : mais cette lourdeur était en partie inhérente à la mise en place du système ;

— inégalité de traitement entre les prioritaires selon la situation de leur laiterie, qui disposait ou non de quantités libérées pour abonder le forfait minimum dans la limite de l'objectif du plan ;

— insuffisance de la prise en considération des installations..

Il est clair que ces deux derniers arguments militaient pour un renforcement de la réserve nationale qui, par un processus de redistribution adapté, était le seul moyen susceptible d'arriver à un traitement plus égalitaire des producteurs prioritaires, et de permettre un rythme d'installations satisfaisant, dans le contexte des quotas, pour tous les départements.

Or, pour la campagne 1985-1986, la logique du quota par laiterie a prévalu sur le traitement égalitaire des prioritaires ; mais elle s'est, en revanche, partiellement effacée devant les besoins de la politique d'installation. Concrètement, sur les 140 000 tonnes (20 % des quantités libérées en 1985-1986 par la première vague de départs), 80 000 tonnes ont été destinées aux Commissions mixtes départementales pour permettre l'installation des jeunes par constitution ou complément de quantités de référence à un niveau de départ satisfaisant, le solde se partageant entre la dotation de 25 000 tonnes aux zones de montagne, pour leur éviter la nouvelle baisse de 1 % imposée par Bruxelles pour cette campagne, et 35 000 tonnes représentant l'aboutissement de quelques recours de la campagne dernière et la prise en compte d'erreurs des laiteries dans la constitution de leur référence de base.

### **3. Répartition des rôles selon les textes réglementaires**

Ces rôles sont définis pour l'essentiel par le décret du 17 juillet 1984 et l'arrêté du 22 novembre 1984 pour la campagne 1984-1985, ainsi que par l'arrêté du 10 juillet 1985 pour la campagne 1985-1986. Il aurait sans doute été plus séduisant d'exposer, pour chaque thème ou chaque problème abordé, le rôle des différents intervenants. Pour des raisons de clarté, il a cependant paru préférable d'opter pour une présentation systématique des attributions de chacun des partenaires.

La gestion des mécanismes de maîtrise de la production laitière est assurée par l'ONILAIT qui détermine les références, gère la réserve nationale, et procède éventuellement au recouvrement du prélèvement. La décision du ministre de l'Agriculture est requise pour fixer les règles d'alimentation et d'utilisation de la réserve nationale,

après avis par le Conseil de direction d'ONILAIT. Si aucune instance régionale n'a jusqu'ici proposé des modalités de gestion spécifique, en revanche les Commissions mixtes départementales interviennent de plus en plus sur les quotas, surtout depuis qu'elles disposent (campagne 1985-1986) de quantités de référence à distribuer. L'acheteur quant à lui, est responsable de la gestion de sa référence à partir des règles établies, communique les informations nécessaires aux autres partenaires : producteurs d'abord puis ONILAIT et DDA. Par ailleurs, des représentants des acheteurs et des producteurs participent aux délibérations des instances départementales. De plus, l'article 3 de l'arrêté du 10 juillet 1985 prévoit que la notification des références sera faite par les acheteurs après concertation avec les représentants des producteurs.

Le quota par acheteur n'est pas qu'un mot et le rôle de celui-ci est déterminant de par la souplesse d'une mécanique qui est loin d'être complètement prédéterminée, surtout dans le cas des groupes multirégionaux. Au cours de la première campagne, les positions propres des producteurs ont eu l'occasion de se manifester au sein des Commissions mixtes départementales. Un nouvel équilibre devrait être trouvé pour la deuxième campagne avec l'accentuation de la logique du quota-laiterie et donc du rôle des acheteurs, mais qui va de pair avec un droit de regard et de discussion des producteurs, lui-même renforcé au sein des Commissions mixtes appelées à intervenir plus concrètement dans la gestion. Rappelons, de plus, les dispositions de l'article 3 de l'arrêté du 10 juillet 1985, première trace réglementaire significative d'une ébauche de codification des relations entre acheteurs et producteurs dans la gestion des quotas.

Cette évolution paraît devoir mettre fin à une époque que l'histoire jugera sans doute paradoxale et que le rejet initial global du système ne suffit pas entièrement à expliquer, où les producteurs de lait ne participaient pas concrètement et localement à la gestion d'une mécanique qui pré-déterminait presque entièrement leur niveau d'activité.

Le débat, qui ne peut que se poursuivre dans des termes rendus plus difficiles à mesure que le budget de l'Etat se désengagera du processus d'aide à la cessation de la production laitière, est celui des réallocations de référence et donc de la réserve nationale.

Le choix du rôle de la réserve nationale est nécessairement difficile, non pas parce qu'il serait le thermomètre du niveau d'intervention de l'Etat, mais parce qu'il est l'exact point de rencontre de trois responsabilités :

— celle des producteurs qui devront bien décider qui doit croître, jusqu'où et avec quelles références,

— celles des entreprises pour qui la référence, c'est-à-dire la base de l'approvisionnement, est un élément fondamental de leur survie et de leur développement,

— celle de l'Etat qui a la responsabilité de la définition et de l'application d'une politique de structures agricoles compatible avec l'avenir de la filière et le respect strict des règles communautaires.

## **AJUSTEMENTS ENTRE ENTREPRISES, ENTRE RÉGIONS**

Dans son livre vert (COM 85/333), la Commission cite comme l'un des inconvénients majeurs d'un système de quotas « le gel des structures de production qui inhibe le développement de la productivité et empêche la spécialisation régionale ». Il est pourtant bien difficile au vu de ces 18

mois de quotas, d'apprécier le bien-fondé de cette critique. Tout au plus, peut-on prudemment imaginer qu'à l'évidence les conséquences d'un régime de quota peuvent différer considérablement selon les modalités de gestion mises en place, la réglementation communautaire actuelle permettant, dans sa sagesse ou son incapacité à décider, une grande souplesse à partir du canevas de base.

En France, la mobilité des quotas peut résulter de plusieurs dispositions dont nous allons examiner le fonctionnement au cours de la première campagne et les perspectives d'évolution.

### **1. Mobilité totale des producteurs, mobilité restreinte de leur référence**

Les règlements communautaires respectent, on l'a dit, la liberté du producteur pour le choix de son acheteur. Cependant, la référence étant attachée essentiellement à l'exploitation, et plus précisément aux terres qui la composent, cette première disposition ne permet pas des déplacements régionaux des références de base. Les choses évoluent actuellement, mais il est clair que tout relâchement excessif de ce lien entre terre et référence procurerait une souplesse qui résoudrait de nombreux problèmes délicats (déplacements d'un exploitant...) mais renforcerait l'existence d'un marché des quotas pour le moment d'autant moins généralisé que la pérennité du système est loin d'être assurée au-delà de la période de 5 ans initialement prévue.

### **2. Entreprises et regroupements d'entreprises**

La définition de l'acheteur dans le règlement communautaire (CEE/857) pourrait sans doute être l'occasion de débats juridiques sans fin. Sans acception est, pour le moment, suffisamment large de la part des instances communautaires pour qu'elles reconnaissent comme acheteur aussi bien l'ensemble des producteurs danois regroupés en association que les « milk marketing board » régionaux du Royaume-Uni, ou qu'une petite entreprise collectant moins d'un million de litres de lait par an.

Ce point constitue à l'évidence une distorsion de traitement entre Etats-membres, dont l'importance devra être quantifiée de manière aussi précise que possible lorsque les possibilités de compensation nationale n'existeront plus. Toutefois la situation très spécifique des petites coopératives de montage a pu être prise en compte, le Conseil des ministres de la CEE ayant autorisé des regroupements d'acheteurs collectant en moyenne moins de 11 millions de litres par an.

En France, les choix des entreprises sont encore indéterminés ou en tout cas hétérogènes, même si certaines d'entre elles ont décidé d'utiliser pleinement les possibilités de regroupement autorisées par la réglementation, regroupant sous un seul acheteur l'ensemble de leurs établissements de collecte, voire ceux de leurs filiales. C'est ainsi que les 12 groupes collectant plus de 500 millions de litres, et représentant au total 50% de la collecte nationale, constituent 65 acheteurs au sens des quotas.

Mais il est vraisemblable que les regroupements d'acheteurs vont se développer au sein de ces grandes entreprises. L'intérêt de ces regroupements réside d'une part dans les possibilités de compensation des évolutions de collecte entre producteurs, surtout si les implantations sont multirégionales, d'autre part dans les possibilités de déplacements des références libérées par des producteurs ayant cessé la production laitière. Ces déplacements de référence semblent pour l'instant, et autant que l'on puisse les apprécier, avoir été peu importants. Cependant, on ne voit pas

ce qui empêcherait un acheteur d'utiliser cette souplesse si ce n'est (plusieurs cas l'ont montré en 1984-1985...) les producteurs eux-mêmes qui s'opposent à un tarissement des références locales. Cette vigilance ne devrait qu'être renforcée à l'avenir par des dispositions réglementaires du type de celle prévue dans l'arrêté du 10 juillet 1985 qui prévoit une concertation entre les producteurs et leurs entreprises sur les modalités de répartitions des références disponibles.

### 3. L'influence de la réserve nationale

Sur l'ensemble des deux premières campagnes de quotas, l'effet redistributif théorique entre entreprises aura été de 210 000 tonnes. Mais si l'on essaie de prendre en compte grossièrement le volume des références réaffecté à la laiterie d'origine après transit par la réserve nationale, l'effet redistributif réel n'est probablement que d'environ 100 000 à 150 000 tonnes, soit 0,5 % de la collecte nationale en 2 ans. Si, au cours de la première campagne, près de 500 entreprises ont fait appel à la réserve nationale, il ressort du bilan établi par l'Office que ces appels ont été très concentrés géographiquement, puisque 22 départements ont absorbé 87 % des quantités redistribuées à ce titre par la réserve nationale. Il s'agit de départements caractérisés à la fois par un dynamisme laitier et un nombre limité de cessations d'activité laitière. On notera la part importante des zones de montagne qui ont bénéficié d'environ 60 % des redistributions opérées à partir de la réserve nationale au profit des producteurs prioritaires.

D'une façon générale ce sont les petites entreprises, disposant le moins de possibilités d'ajustement et le plus souvent situées dans des zones où la reconversion est difficile, qui ont fait appel.

### 4. Récupération des quotas non utilisés

Bien que la Commission de Bruxelles se soit gardée d'en décrire et d'en encourager la gestion, la réaffectation des quotas inutilisés par un producteur à la suite d'une baisse structurelle ou d'un arrêt de la production laitière est essentielle. A défaut, une part croissante du quota national serait ainsi partiellement stérilisée, ne pouvant être utilisée que par le jeu de la compensation à l'intérieur d'une laiterie.

Ce processus de récupération laisse toutefois supposer que d'une part il ne s'agit pas d'une sous-réalisation accidentelle, et que d'autre part, les modalités de répercussion de cette baisse de référence de l'acheteur au producteur sont, en pratique, compatibles avec le statut juridique du quota et ses règles de gestion. Remarquons là encore l'intérêt du quota par laiterie qui introduit un échelon de compensation entre producteurs avant récupération d'une partie du quota finalement inutilisé par la laiterie.

A la suite de la campagne 1984-1985, et après prise en compte des prélèvements accidentels ayant pu affecter le niveau de collecte des entreprises, il a été décidé de récupérer les quotas inutilisés à raison de 10 % sur les sous-réalisations comprises entre 2,5 % et 3 %, et 100 % au-delà de 3 %. L'ONILAIT prévoyait qu'un peu plus de 20 000 tonnes pourraient ainsi être récupérées par la réserve nationale. Cette disposition du système de gestion des quotas a ses partisans et ses détracteurs convaincus. Elle doit cependant constituer l'une des clés essentielles de la mécanique. Bien gérée, elle devrait être indolore pour les producteurs comme pour les entreprises (dans les deux cas, elle ne devra qu'entériner des évolutions structurelles

de baisse, non compensée, de la production) et permettre d'éviter le blocage stérile des quotas. De plus, il serait utile de prévoir des récupérations possibles de quotas pour des entreprises capables de rattraper leur référence.

### 5. Le cas particulier des zones de montagne

Deux règles spécifiques ont été retenues jusqu'à présent pour réduire la contrainte imposée à ces régions : une réduction de collecte plus faible que dans les autres zones et, pour la première campagne, l'obligation de laisser en zone de montagne les quantités libérées dans ces régions. Ces deux dispositions vont dans le sens d'un « gel des structures » ; mais il s'agit ici d'un objectif important de politique d'aménagement du territoire, conforme aux orientations retenues par le législateur au bénéfice de ces zones, et cohérent avec les dispositions spécifiques retenues dans le secteur agricole et l'importance toute particulière de la production laitière pour ces régions à reconversion difficile.

Par ailleurs, on a vu que les zones de montagne s'étaient trouvées nettement bénéficiaires à la suite du dispositif d'appel de la première campagne, ayant contribué pour moins de 4 000 tonnes à la constitution de la réserve nationale et ayant reçu 38 000 tonnes au titre des forfaits pour prioritaires.

## CONCLUSION

Avant de reprendre les éléments essentiels de cette analyse, il convient d'abord de rappeler que l'arrivée des quotas s'est faite, en France, sur une filière très hétérogène, qu'il s'agisse des exploitations agricoles, des entreprises, des productions et débouchés, et des situations régionales et locales. Bien avant le 2 avril 1984, on trouve à la fois des entreprises qui cherchent des solutions à leurs excédents de lait et d'autres préoccupées par l'insuffisance de leur approvisionnement. Cette hétérogénéité a fortement renforcé les difficultés d'acceptation et d'application du système communautaire. Même si l'effort moyen de réduction de la collecte française était plus limité que pour d'autres pays, il a été ressenti comme fortement pénalisant par une partie de la filière en pleine croissance, et injustement pénalisant par l'autre partie, qui ne se sentait pas concernée par les problèmes des excédents communautaires.

Après 18 mois d'application du régime de maîtrise de la production laitière, le bilan de ses premiers effets au plan des structures agro-industrielles et des équilibres régionaux apparaît nuancé. L'impact des aides à la cessation est remarquable, non pas tant par l'ampleur du phénomène (7 % de la collecte, 15 % des producteurs, soit environ l'équivalent de 3 années de départs naturels) que par le choc qu'il a présenté et les conséquences presque unanimement approuvées sur la restructuration des zones de collecte des entreprises et le complément de revenu apporté aux éleveurs âgés cessant leur activité.

Le rôle joué jusqu'ici par la réserve nationale est resté très limité, preuve en est l'importance quantitative de ses redistributions. Ses effets ont cependant pu être importants localement (régions de montagne, petites entreprises sans départ, zone en pleine expansion), mais sans que l'on puisse véritablement parler d'elle jusqu'ici comme d'un instrument de restructuration de la filière. Ceci s'explique, on l'a vu, par la volonté des fédérations d'entreprises mais aussi de producteurs, de limiter autant que possible les

ressources (et par conséquent les utilisations) de cette réserve nationale, de crainte qu'elle ne vienne encore aggraver par un prélèvement non compensé, les contraintes de réduction de la production. Au-delà des réticences initiales opposées par les professionnels au système choisi par la Communauté, au-delà d'une expérience encore insuffisante des mécanismes mis en place, cette prudence et cet attentisme s'expliquent fondamentalement par le fait que pas plus d'ailleurs que la Commission de Bruxelles, professionnels et pouvoir publics français n'ont pu encore parvenir à définir ensemble une politique structurelle de rechange. Sa définition et sa mise en place sont pourtant urgentes dans la mesure où c'est la seule manière de faire, sur le terrain, des choix cohérents engageant l'avenir de la production laitière : quel développement, quelles aides financières, quels suppléments de quotas pour quelles exploitations ?

L'exception notable à cet état d'attente pourrait être la montagne pour laquelle, on l'a vu, des dispositions spécifiques ont été retenues pour amortir le choc quota. La mesure la moins immédiatement perceptible, mais peut-être la plus profitable à terme, était celle qui prévoyait le maintien dans les régions de montagne de toutes les références qui s'y trouvaient libérées par des abandons de production (1). Tout en veillant à ne pas créer des mécanismes trop rigides créateurs de quotas inutilisés, il semble que ce sont des dispositions de ce type qui seraient les plus aptes, sur longue période, à permettre dans ces zones de montagne, le maintien de l'élevage laitier qui, dans de nombreux cas, résultera plus d'une volonté politique que du libre exercice des lois de la concurrence.

Mais l'avenir de la carte des références est surtout lié aux dispositions autorisant la mobilité de ces références. En particulier, le moyen le plus naturel d'éviter un blocage des structures et des quotas est d'institutionnaliser la récupération des quotas inutilisés. Les modalités devraient en être suffisamment souples pour ne pas constituer une incitation au dépassement et permettre si besoin — en partie au moins — une réversibilité. Cette mécanique pose, elle aussi, le problème du statut juridique des quotas et de ses conditions de transfert.

Jusqu'ici la question s'est trouvée posée dans les termes suivants : les incertitudes juridiques et réglementaires actuelles posent un certain nombre de problèmes non résolus (déplacement du producteur ou du cheptel, relations fermiers-propriétaires, partage d'exploitations, arrêt des livraisons), mais tout éclaircissement propre à résoudre ces problèmes a toute chance de renforcer le caractère marchand des références. Cette situation provisoire ne peut être considérée comme satisfaisante. Encore conviendrait-il de définir très précisément ce qui est acceptable et ce qui ne l'est pas : le refus quasi-unanime concerne-t-il d'une façon générale le marché des quotas ou, bien plus spécifiquement, certaines de ses conséquences comme le supplément de charge financière qu'il imposerait aux jeunes en pleine croissance ?

Le statut du quota n'est que l'un des aspects sur lesquels il paraît souhaitable, sinon inévitable, que se développe une plus grande responsabilité des producteurs dans la gestion du système. En effet, si l'on essaie de situer l'expérience des quotas laitiers français parmi les autres opéra-

tions de contrôles rigoureux de l'offre de produits agricoles, en France et à l'étranger, on est tenté de penser que deux maillons de la chaîne de gestion sont appelés à se développer : l'échelon local, avec une participation effective des producteurs à la gestion des références de leur entreprise, et l'échelon régional à la fois comme centre de proposition et relais intermédiaire de gestion notamment en cas de déplacement des références. Il est cependant clair que des niveaux géographiques de décisions risquent d'être de moins en moins compatibles avec la formule du quota par laiterie.

Ces différents mécanismes de gestion, de réaffectation, de déplacement des références elles-mêmes, ne constituent pourtant que l'une des facettes, la plus concrète sans doute, de la restructuration agricole et industrielle induite par la limitation des volumes de production. L'autre aspect concerne de manière plus globale les stratégies d'entreprises. On a vu que les compensations possibles entre collecte de différentes zones, quantités libérées, dynamisme de croissance, avaient commencé d'induire des comportements spécifiques pour les entreprises, les incitant, en jouant sur la notion d'acheteur, tantôt à une gestion regroupée de leurs établissements, tantôt à une gestion décentralisée.

La stratégie des entreprises ne se limite pas à cet aspect des choses. De même que le choc quota n'a pas encore été suffisamment assimilé pour redéfinir clairement une nouvelle politique des structures agricoles, ce choc quota n'est pas non plus assimilé par le secteur industriel. Pourtant, à l'issue de la campagne 1984-1985 et de la mise en œuvre des modalités de gestion de la seconde, la gestion administrative immédiate des opérations cède peu à peu le pas à une vision plus globale des problèmes à moyen terme à partir du constat actuel : accélération brutale de l'évolution des structures agricoles ; réduction de l'approvisionnement d'autant plus douloureuse que les quotas ont supprimé les possibilités de croissance interne et rendu à la fois prohibitifs et aléatoires les approvisionnements par achat de lait ; centralisation accrue de la gestion technique (quotas et approvisionnements) et commerciale des grandes entreprises ; fragilisation de certaines entreprises en raison d'une moindre utilisation de l'outil de production et de contraintes de reconversion, et ce malgré des conditions de marché en voie d'amélioration sur les grands produits au cours des 18 derniers mois.

Ce constat ne peut que conduire à une accélération des restructurations industrielles, à l'initiative soit des grands groupes (qui n'avaient d'ailleurs pas attendu les quotas pour l'entamer), soit d'entreprises de taille moindre mais disposant de marchés porteurs et contraints à un développement vital de leur approvisionnement. Ces mouvements, s'effectuant à la fois par une concurrence accrue sur les zones de collecte et par absorption ou accord entre entreprises, suscitent une aggravation des tensions au sein de la filière.

L'inévitable développement de la restructuration des entreprises doit être suivi avec attention, de sorte que des réactions immédiates liées trop spécifiquement au choc des quotas ne viennent pas compromettre des évolutions industrielles satisfaisantes à long terme, ni contrecarrer l'instauration d'une nouvelle politique des structures.

1. Article 7 de l'arrêté du 22 novembre 1984.