

RECHERCHES EN ECONOMIE ET SOCIOLOGIE RURALES

LA GESTION DES QUOTAS LAITIERS DANS QUATRE PAYS MEMBRES DE L'UNION EUROPÉENNE : OBJECTIFS MARCHANDS VERSUS OBJECTIFS NON MARCHANDS

L'introduction des quotas laitiers en 1984 exprime la continuité d'une politique, qui dès le Traité de Rome, pose en principe d'assurer à la fois un développement de l'activité agricole fondée sur l'économie de marché, et le maintien de la structure sociale de l'agriculture, de type familial, répartie largement sur les territoires des pays membres. Cette dualité d'objectifs s'est traduite par des organisations communes de marché pour les principaux produits agricoles, avec des mécanismes de soutien des prix afin d'assurer un niveau de revenu suffisant pour le producteur moyen, dont le maintien assure la persistance de la structure sociale agricole. Cette politique a conduit à d'importants excédents. Pour pallier cette situation dans le domaine laitier, les quotas ont été introduits comme instruments de limitation de l'offre. Ainsi s'est trouvé maintenu le principe de base d'assujettissement de la logique de marché à celle du revenu garanti pour les agriculteurs, afin d'obtenir un équilibre de marché qui permette la persistance d'une agriculture familiale et territoriale.

Cette orientation vers le soutien du revenu des producteurs laitiers est complétée par un certain nombre de modulations destinées à parfaire ses objectifs. Les quantités de référence sont réparties entre les Etats membres, interdisant de facto les délocalisations de production entre ceux-ci ; les réductions du volume global de l'offre sont réparties inégalement entre producteurs (avantages aux régions de montagne ou défavorisées, aux jeunes et aux petits producteurs) ; les quotas laitiers sont rattachés aux surfaces d'exploitation, en vue du maintien de leur répartition territoriale à l'intérieur de chaque pays membre. Les quotas laitiers, par les règles de répartition et de transfert qui leur sont imposées, sont ainsi conçus comme des instruments multifonctionnels, permettant de limiter la diminution du nombre de producteurs (en regard d'autres solutions envisagées pour équilibrer le marché du lait, telles que la forte diminution des prix de soutien) et d'assurer des objectifs de répartition territoriale et sociale.

La pluralité fonctionnelle est d'autant plus évidente que les pays membres se sont employés à moduler ou utiliser

ces instruments pour mieux répondre à leurs objectifs propres, eux-mêmes dépendant de leurs intérêts économiques, leurs structures juridiques ou leurs objectifs culturels et sociaux spécifiques. Aujourd'hui, plus de 15 ans après la mise en œuvre des quotas laitiers, il est possible de tirer un bilan. Les mises en œuvre, sensiblement différentes d'un pays à l'autre, ont conduit à des évolutions également bien différentes. Nous comparerons ici l'Allemagne, la France le Royaume-Uni et les Pays-Bas, les quatre principaux producteurs laitiers de l'Union.

Cette comparaison a été faite à partir de plusieurs sources documentaires. Tout d'abord, afin de reconstituer un historique assez précis de la mise en application des quotas laitiers, les textes réglementaires produits dans chacun des pays ont été analysés, en mettant en relief les débats suscités par cette réglementation et les enjeux que soulevaient ces débats, tels qu'ils ressortaient des publications des différents acteurs du secteur laitier (administration, organisations professionnelles ou interprofessionnelles, rapports parlementaires...). Pour affiner l'analyse, de nombreux entretiens ont été réalisés dans les pays concernés, avec les administrations du ministère de l'Agriculture, les responsables professionnels, des gestionnaires du marché des quotas laitiers, des chercheurs... Par des enquêtes auprès d'agriculteurs, il fut possible d'appréhender comment ceux-ci prenaient en compte l'existence de quotas dans la gestion de leur exploitation. Enfin, les sources statistiques disponibles ont été mobilisées pour évaluer l'impact des quotas laitiers sur les structures de production laitière.

1 - Des modes de gestion bien différents

La succession de trois politiques en Allemagne

Dans une première période, de 1984 à 1992, l'Allemagne adopte une politique en faveur de la répartition territoriale et de l'exploitation moyenne. Le lien entre quotas et surfaces est défini de manière stricte, les réductions de quotas portent préférentiellement sur les plus grandes étables, les plans de développement sont refusés pour les étables de plus de 80 vaches laitières. Cette discrimina-

tion n'est pas exclusive d'un certain désir de concentration de la production, car le décret d'application prévoit qu'en cas de reprise des terres par un propriétaire de surfaces inférieures à 5 hectares (80 % des unités de location sont inférieures à ce seuil), les quotas restent à la disposition du fermier.

Cette politique devait buter sur un double obstacle. Le syndicalisme agricole refuse de jouer le jeu, et encourage les producteurs à présenter des plans de développement ou à prétendre qu'ils étaient en 1984 en développement, alors que le gouvernement a commis l'imprudence de ne pas plafonner le volume global des quotas à attribuer aux cas exceptionnels. Il en résulte une multitude de procès, et l'attribution de quotas dépasse de 10 % la référence nationale. Il faudra huit années de programmes de rachat pour récupérer cet excédent. D'autre part, dans un pays où la propriété foncière est un concept juridique dominant celui d'exploitation, la Cour Constitutionnelle annulera le dispositif d'écrêtement des quotas des petites propriétés, de même que la limitation de la dimension des étables à développer.

Le coût politique et financier de cette première orientation, en même temps que l'arrivée des grandes exploitations de l'Est, conduit à un retournement en 1993. L'Allemagne désolidarise les quotas laitiers des surfaces d'exploitation, dans les limites des Länder. Un commerce des quotas laitiers se développe, par voie d'achat ou de location. Le développement de ce marché est tel que le syndicalisme et le gouvernement estiment que le coût de transfert des quotas devient trop élevé pour les producteurs (le prix des quotas varie de 2 fois le prix du lait dans le Sud à 4 fois dans le Nord). A partir de 2000, les nouvelles locations de quotas sont interdites, et des bourses de vente sont instaurées, qui incluent des pénalisations pour les offreurs de quotas à des prix jugés trop élevés. A cette occasion, le gouvernement fédéral (et les Länder du Nord qui auraient été bénéficiaires) tentent en vain d'affranchir les transferts de quotas des limites géographiques des Länder. Les données actuelles sur le fonctionnement des ces bourses de quotas montrent que les prix ont monté (4 fois le prix du lait d'une manière générale) et que la hausse risque de se poursuivre car la demande tend nettement à excéder l'offre.

Une gestion pour l'exploitation moyenne en France

En France, la gestion des quotas s'inscrit en cohérence avec la politique des structures destinée à favoriser l'exploitation moyenne. Le lien entre quotas et foncier est défini en prenant en compte la totalité des surfaces de l'exploitation, hors cultures permanentes. La notion d'exploitation prédomine sur celle de propriété foncière et les propriétaires ne peuvent pas intervenir dans la gestion des quotas par leur fermier, qui peut librement cesser la production laitière. La gestion est départementalisée, soit un niveau territorial de dimension inférieure au Land, et les transferts peuvent faire l'objet de prélèvements en défaveur des gros exploitants et au bénéfice des jeunes et des petits. Dans les faits, la départementalisation conduit à des politiques assez différentes, selon que les instances départementales décident d'appliquer strictement l'esprit de la réglementation ou au contraire de désolidariser de

facto les quotas des surfaces et de favoriser plutôt la concentration dans les grandes exploitations.

La gestion française se caractérise par l'importance des plans de cessation laitière financés par l'UE, le budget national, les budgets régionaux et les pénalités sur les producteurs en surproduction. Entre 1984 et 1997 le quart de la référence nationale est ainsi racheté. Cette masse de quotas a permis une restructuration très active, en faveur de l'exploitation moyenne. Actuellement, les moyens financiers se tarissent et les marges de manœuvre se réduisent, mais l'obligation de mise aux normes sanitaires des bâtiments crée un nouveau motif de pression à la concentration.

Signalons la fiction française d'une absence de valeur vénale des quotas laitiers ¹. Cette gratuité est effective pour les prélèvements et attributions réalisés par l'administration et la plupart du temps lors des transferts d'exploitation dans un cadre familial. Lors des transferts de quotas à l'occasion d'une mutation foncière ou d'une reprise non familiale d'exploitation, une valorisation occulte se manifeste, représentant un coût d'une à deux fois le prix du litre de lait.

Royaume-Uni : un libéralisme compliqué

En 1984 la Grande-Bretagne a choisi d'attribuer les quotas laitiers aux Milk Marketing Boards (MMB). Ces offices de commercialisation du lait étaient au nombre de cinq et avaient dans leur secteur géographique le monopole d'achat du lait. Le plus étendu couvrait l'Angleterre et le Pays de Galles et représentait 3/4 des producteurs et plus de 80 % de la production laitière du Royaume-Uni, le second concernait l'Irlande du Nord, les 3 derniers se partageaient l'Ecosse: le principal couvrait la majeure partie de l'Ecosse, les deux autres concernaient chacun une centaine de producteurs autour d'Aberdeen et d'Inverness. Dès 1985, un marché des transferts de quotas laitiers entre producteurs s'est mis en place à l'intérieur de chaque MMB. La suppression des MMB en 1994 a permis un élargissement des possibilités de transferts des quotas laitiers, puisque depuis cette date, le marché des quotas laitiers fonctionne à l'échelon du Royaume-Uni (seule exception, les Iles Ecossaises d'où ne peuvent sortir les quotas).

Toutefois, au Royaume-Uni peut-être plus qu'en Allemagne, la propriété foncière l'emporte sur l'exploitation. Aussi le lien des quotas aux surfaces d'exploitation a été strictement maintenu, en sorte que le propriétaire puisse contrôler les transferts. Ceux-ci sont rendus possibles par le double jeu de l'autorisation de céder les quotas lors de location de surfaces pour une durée pouvant être réduite à dix mois d'une part, et d'une définition des surfaces concernées par les quotas, qui sont celles strictement utilisées pour la production laitière au cours de la dernière campagne. Ainsi un producteur ayant pris en location des terres avec des quotas pourra au bout de 10 mois restituer ces surfaces au bailleur sans les quotas, pourvu qu'il ne les ait pas utilisées pour produire du lait.

Malgré cette complexité juridique, qui reste en stricte conformité avec les textes européens, un marché très actif s'est développé, avec un volume de transferts annuels de l'ordre de 10 % du quota national. Le prix

¹ Il existe une doctrine française, partagée par l'administration et la majorité du syndicalisme agricole, selon laquelle les actifs incorporels, tels que les droits de bail sur les terres, les quotas betteraviers ou laitiers, les droits de plantation viticole..., ne devraient pas avoir de valeur marchande. Divers dispositifs législatifs et réglementaires, plus ou moins complexes, visent à atteindre cet objectif, tandis que simultanément et en opposition se constituent des marchés "noirs" ou "gris" (Barthélemy, 1999, Barthélemy, 2001).

d'achat d'un litre de quotas s'est situé entre 1987 et 2000 dans une valeur dominante de 2 fois le prix du litre de lait (fourchette comprise entre 1,6 fois et 2,9 fois). Depuis la campagne laitière 2000/2001, le prix du quota a baissé de moitié et représente environ une fois le prix du lait. Les crises successives de l'élevage bovin britannique, associées à la valeur relative élevée de la livre, ont provoqué une forte baisse des revenus des producteurs, sans espoir de relèvement à brève échéance, ce qui a entraîné la chute des prix des quotas laitiers.

Pays-Bas: une gestion libérale coûteuse

L'instauration des quotas laitiers aux Pays-Bas s'est inscrite dans un contexte de croissance de la production laitière et de concentration des élevages. Les Pays-Bas ont d'abord affirmé une liaison stricte entre les quotas laitiers et la terre. Toutefois, dès 1985 la cession de surfaces sans quotas était rendue possible, ce qui permettait de concentrer les quotas sur de petites surfaces, et de vendre ultérieurement celles-ci avec les quotas. Cette voie indirecte de relâchement du lien entre les quotas et la terre a été complétée en 1993 par la possibilité de prendre en location des surfaces avec quotas, puis de les rendre sans les quotas un an plus tard, selon un mécanisme comparable à celui du Royaume-Uni. Ce quasi-marché des quotas, sans restriction ni prélèvement, auquel s'ajoute la possibilité de location annuelle, conduit à des transferts relativement importants qu'on peut estimer annuellement à 2,5 % de la référence nationale pour les transferts définitifs et à 5 % pour les locations annuelles. Le prix du quota est le plus élevé d'Europe (4 à 6 fois le prix du lait), avec une possibilité d'amortissement fiscal sur 8 ans. Le prix élevé des quotas, tant à l'achat qu'à la location, induit des coûts de production supplémentaires et pose des problèmes à certaines exploitations, notamment aux jeunes agriculteurs qui veulent s'installer. Mais la demande de quotas laitiers reste toujours élevée, car la diversification des producteurs laitiers vers d'autres types de production est difficile en raison du prix élevé des terres pour les productions les plus extensives ou des investissements élevés et des contraintes environnementales pour les productions hors sol.

2 - Des évolutions bien différenciées

La période antérieure à la mise en place des quotas laitiers a été caractérisée par une croissance rapide de la concentration des unités de production (dans chacun des pays étudiés, la diminution du nombre des exploitations laitières est d'environ 5 % par an au cours de la décennie 70), et une tendance nette à la délocalisation de la production laitière vers les régions de plaine au détriment de celles de montagne. L'accroissement de production qui en est résulté est particulièrement net pour les Pays-Bas,

avec une croissance des livraisons laitières de 3,7 % par an entre 1971 et 1984, contre 2,8 % pour la France, 2,2 % pour l'Allemagne, et 1,9 % pour le Royaume-Uni. L'introduction des quotas laitiers ralentit la concentration dans chacun des pays, et agit sur la localisation à des degrés divers.

Evolution des tailles d'étable laitière (Tableau 1)

En France, le nombre des étables diminue de 7,9 % entre 1984 et 1997, concernant très majoritairement celles qui ont moins de 20 vaches. Le nombre de celles qui ont plus de 50 vaches commence par diminuer entre 1983 et 1989 pour connaître une croissance modérée ensuite. La dimension moyenne du troupeau passe de 17 unités en 1984 à 31 en 1998. Les Français poursuivent avec constance et efficacité leur modèle d'étable laitière moyenne.

L'évolution allemande marque un contraste par rapport à la France. Entre 1984 et 1988, le taux de disparition des étables laitières est moitié celui de la France ; après 1992 il le dépasse. Les petites exploitations, avec des chefs souvent pluri-actifs, résistent mieux qu'en France, puisqu'en 1997 les étables de moins de 20 vaches représentent encore plus de 50 % du nombre, contre 29 % en France. Les étables de plus de 50 vaches croissent plus vite en Allemagne qu'en France, résultat de la libéralisation dans la gestion des quotas engagée après 1992. Dans les anciens Länder, la dimension moyenne des troupeaux passe de 15 vaches en 1984 à 23 vaches en 1996 (et 28 vaches, si l'on introduit les nouveaux Länder).

Quant au Royaume-Uni, dont la taille moyenne des étables était déjà de 59 vaches en 1984, il poursuit sa croissance (69 vaches en 1998), quoique moins vite qu'avant les quotas. Toutes les classes de taille inférieures à 50 vaches perdent en importance relative, tandis que celles de plus de 100 vaches atteignent presque la moitié de l'effectif total de 1997.

Aux Pays-Bas, l'introduction des quotas laitiers a provoqué un freinage du mouvement de concentration de la production laitière plus brutal qu'au Royaume-Uni. Au cours des premières années, l'effort d'adaptation s'est principalement réalisé par une amélioration de la productivité, conduisant à une réduction de la taille des troupeaux (le troupeau moyen est passé de 40 vaches laitières en 1984 à 36 vaches en 1988), puisque la production par exploitation ne pouvait plus être augmentée. Le développement du marché des quotas a permis par la suite de reprendre le chemin de la concentration de la production, mais sans retrouver le dynamisme d'avant 1984 (le troupeau moyen est de 44 vaches laitières en 1998).

Tableau 1 : Répartition et taux de variation annuelle du nombre d'exploitations laitières en 1984 et 1997 en France, en Allemagne au Royaume-Uni et aux Pays-Bas par classe de taille du troupeau

Classe de taille du troupeau	France			Allemagne			Royaume-Uni			Pays-Bas		
	1984 %	1997 %	Taux de variation annuelle %	1984 %	1997 %	Taux de variation annuelle %	1984 %	1997 %	Taux de variation annuelle %	1984 %	1997 %	Taux de variation annuelle %
Moins de 20 VL	67	29	-13,3	76	51	-7,9	20	13	-6,5	28	21	-5,6
De 20 à 50 VL	29	56	-3,2	22	38	-1,6	34	30	-4,5	39	41	-3,7
Plus de 50 VL	4	14	+1,3	2	11	+7,3	46	57	-1,9	33	38	-3,0
Ensemble	100	100	-7,9	100	100	-5,3	100	100	-3,4	100	100	-3,8

Source: Eurostat, annuaire statistique

Evolution des localisations

La diversité de pratiques en matière de gestion des quotas produit également ses effets en matière de spécialisation et de répartition dans l'espace.

La départementalisation de la gestion française a stoppé la migration de la production laitière vers l'Ouest, observée entre 1974 et 1984.

D'une manière analogue en Allemagne, les frontières des Länder ont assuré la protection des quotas du Sud de l'attrait des prix offerts par les producteurs du Nord. Par contre, de forts mouvements de quotas sont observés à l'intérieur des Länder.

La gestion britannique a conduit à un déplacement très net : les exploitations de l'Est anglais cédant des quotas parfois importants pour pratiquer exclusivement la céréaliculture, à des exploitations laitières spécialisées du Pays de Galles, de l'Ouest anglais ou de l'Irlande du Nord. Cette spécialisation des exploitations britanniques contraste avec l'évolution en France, où la priorité donnée aux étables moyennes conduit au contraire à une déspecialisation par développement d'exploitations mixtes (lait-céréales principalement).

3 - Conclusion

L'instauration des quotas laitiers et leur dispositif de mise en œuvre traduit la continuité d'une politique européenne en faveur de l'exploitation agricole familiale et territoriale. L'application de cette politique a donné lieu à des interprétations assez diverses entre les pays. Le Royaume-Uni, et les Pays-Bas dans une moindre mesure, ont visé principalement l'accroissement de la productivité des exploitations, sans grand souci du devenir des

petits et moyens exploitants. L'Allemagne a eu une politique différenciée dans le temps et dans l'espace. La protection des petits exploitants, très forte au début de la mise en place des quotas, s'est relâchée à partir de 1992. La liaison des quotas au territoire s'est également affaiblie, même si le fédéralisme allemand a permis la sauvegarde des capacités laitières des Länder. On voit ainsi coexister les grandes exploitations des Länder du Nord ou de l'Est et les petites exploitations familiales qui restent souhaitées dans le Sud. Quant à la France, elle a utilisé au maximum les possibilités du règlement européen pour poursuivre sa politique en faveur de l'exploitation familiale moyenne.

L'éventualité d'une suppression des quotas laitiers, si elle était confirmée lors des prochaines négociations européennes, remettrait en cause l'équilibre ainsi constitué. Attendue avec impatience par le Royaume-Uni, qui a toujours déploré ne pas disposer d'un quota au moins équivalent à sa consommation, elle mettra en danger les petites et moyennes exploitations allemandes et françaises. Comment sera organisé le changement ?

Comment seront gérées les primes compensatoires destinées aux détenteurs de quotas et quel impact auront-elles sur le maintien de la production laitière dans les zones de moindre productivité ? Au vu des enjeux pour les deux principaux producteurs européens, de la montée des thèmes de l'environnement et du développement rural dans la politique européenne, il n'est pas sûr que la libéralisation pure et simple de la production laitière représente le scénario le plus assuré.

Denis Barthélemy et Jean-Pierre Boinon, UMR INRA-ENESAD Dijon
Denis.Barthelemy@enesad.inra.fr - jp.boinon@enesad.fr

Pour en savoir plus

Barthélemy, D. (2001), *L'institution d'un patrimoine professionnel agricole*, Séminaire : Analyser le patrimoine, Reims 5-6/06/2001, 25 p.

Barthélemy, D. (2000), *Le contrôle des structures et la répartition des droits à produire, une spécificité française*, 16 p. Communication au colloque franco-allemand SFER-GEWISOLA : L'agriculture et la politique agricole en Allemagne et en France, Strasbourg, 12-13/10/2000.

Boinon, J.-P. (2000), La propriété des droits à produire : une comparaison France-Royaume-Uni. *Economie Rurale*, 260, pp 97-109.

Barthélemy, D. ; David, J. (éds.) (1999), *L'agriculture européenne et les droits à produire*. Paris : INRA Editions, 434 p.

Barthélemy, D. (1999), Droits à produire, patrimoine d'entreprise et patrimoine paysan. Les droits à produire entre valeur et non-valeur. *Revue de Droit Rural*, 270, pp 98-104.