

RECHERCHES EN ECONOMIE ET SOCIOLOGIE RURALES

DROITS À PRODUIRE : DES GESTIONS NATIONALES DIVERGENTES L'EXEMPLE DES QUOTAS LAITIERS

Les droits à produire occupent une place croissante dans la Politique Agricole Commune (PAC). Ces instruments de soutien aux revenus des producteurs sont pour la plupart définis et mis en œuvre dans le cadre des Organisations Communes de Marché. Toutefois, ils relèvent en même temps du droit de propriété, régi par les droits nationaux. Chaque pays membre de l'Union Européenne bénéficie ainsi d'une large possibilité d'interprétation de la politique commune, ce qui conduit à des modes de gestion nationaux des droits à produire souvent divergents d'un pays à l'autre.

En matière de quotas laitiers, on dispose d'une expérience longue d'une quinzaine d'années. Les gestions limitatives des transferts de quotas sont-elles nécessairement synonymes du maintien des petites exploitations, et les interprétations libérales entraînent-elles forcément l'accroissement des plus grandes, permettant une meilleure compétitivité ? On examinera les interprétations du règlement européen et les conséquences des politiques suivies dans quatre pays membres, avant de présenter les tendances qui se dégagent de la nouvelle réforme de la PAC.

Quatre interprétations nationales des règlements européens

France : une gestion administrée fortement départementalisée

Après trois ans d'hésitation, de 1984 à 1987, la France opte pour une gestion fortement administrée, en conformité avec son modèle d'exploitation familiale appuyé sur le contrôle des droits d'exploiter. Le lien des quotas aux surfaces d'exploitation est défini de manière étroite et des prélèvements sont effectués sur les transferts de quotas en faveur des petits exploitants et des jeunes et en défaveur des plus gros exploitants. Cette gestion est décentralisée, chaque département s'employant à trouver la plus grande liberté dans la définition des producteurs prioritaires et des modalités d'attributions.

Une caractéristique de la gestion française réside dans l'importance des plans de cessation laitière financés par l'UE, le budget national et partiellement les budgets régionaux, ainsi que par l'emploi de pénalités sur les producteurs en surproduction (alors que le règlement européen autorise les péréquations entre sous- et surproducteurs, dans la limite du quota national). Entre 1984 et 1997 le quart de la référence nationale est racheté. Cette masse de quotas a permis une restructuration très active, sous l'égide des départements. Actuellement, les moyens financiers se tarissent et les marges de manœuvre se réduisent.

Signalons la fiction française d'une absence de valeur vénale des quotas laitiers. Cette gratuité est effective pour les prélèvements et attributions réalisés par l'administration. En dehors, une valorisation occulte se manifeste, représentant un coût d'une à deux fois le prix du litre de lait.

Allemagne : la succession de deux politiques

L'Allemagne s'oriente en 1984 vers une gestion administrée de ses quotas laitiers en référence à ses objectifs d'agriculture familiale : attribution de quotas moins que proportionnelle à la dimension des étables, prélèvements sur les transferts en défaveur des plus gros producteurs. Cette gestion s'opère toutefois sans participation du syndicalisme agricole, qui mène plutôt une politique de sur-enchère : des attributions excessives sont réalisées, conduisant à un dépassement de près de 10 % du quota national. Il faudra ensuite six années de plans successifs de cessation laitière pour éponger cet excédent, bloquant toute politique active de restructuration. Après 1992, et la réunification avec l'Est qui apporte ses grandes exploitations, l'Allemagne opte pour une gestion très libérale. Elle supprime toute restriction et tout prélèvement sur les transferts et lève le lien entre les quotas et les surfaces laitières dans les limites des Länder. Des marchés de quotas, à la vente et à la location, s'organisent, conduisant à des prix de quotas jugés élevés (de 2 à 4 fois le prix du lait).

Actuellement l'Allemagne s'oriente vers une politique médiane avec l'organisation de bourses administrées de quotas par Länder, et la suppression des locations.

Pays-Bas : une gestion relativement libérale

Les Pays-Bas ont d'abord affirmé une liaison stricte entre les quotas laitiers et les surfaces d'exploitation. Toutefois, dès 1985, la cession de surfaces sans quota était rendue possible, ce qui permettait de concentrer les quotas sur de petites surfaces et de vendre ultérieurement celles-ci avec les quotas (sous le plafond de 20 000 kg/ha). Cette voie indirecte de relâchement du lien entre les quotas et le foncier a été renforcée en 1993 par la possibilité de louer des surfaces avec quotas, puis de les reprendre sans les quotas un an plus tard. 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 laitière nationale pour les transferts définitifs et 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.

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, dont l'un couvrait l'Angleterre et le Pays de Galles, créant de grandes possibilités de transferts des quotas laitiers, possibilités encore élargies en 1994 avec la suppression des MMB.

Toutefois, le lien des quotas aux surfaces d'exploitation a été strictement maintenu, en sorte que le propriétaire puisse contrôler les transferts et reste le détenteur final des quotas. Les transferts sont rendus possibles par le jeu conjoint de deux dispositions : l'autorisation de céder les quotas lors de location de surfaces pour une durée pouvant être réduite à dix mois, et une définition étroite 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 loué 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 de gestion des quotas, un marché très actif s'est développé, avec un volume de transferts annuels de l'ordre de 10 % du quota national, dont un tiers en transfert définitif et deux tiers en location annuelle éventuellement renouvelable, et un prix de quota égal à deux ou trois fois celui du lait.

Effets des politiques nationales sur l'évolution des exploitations laitières

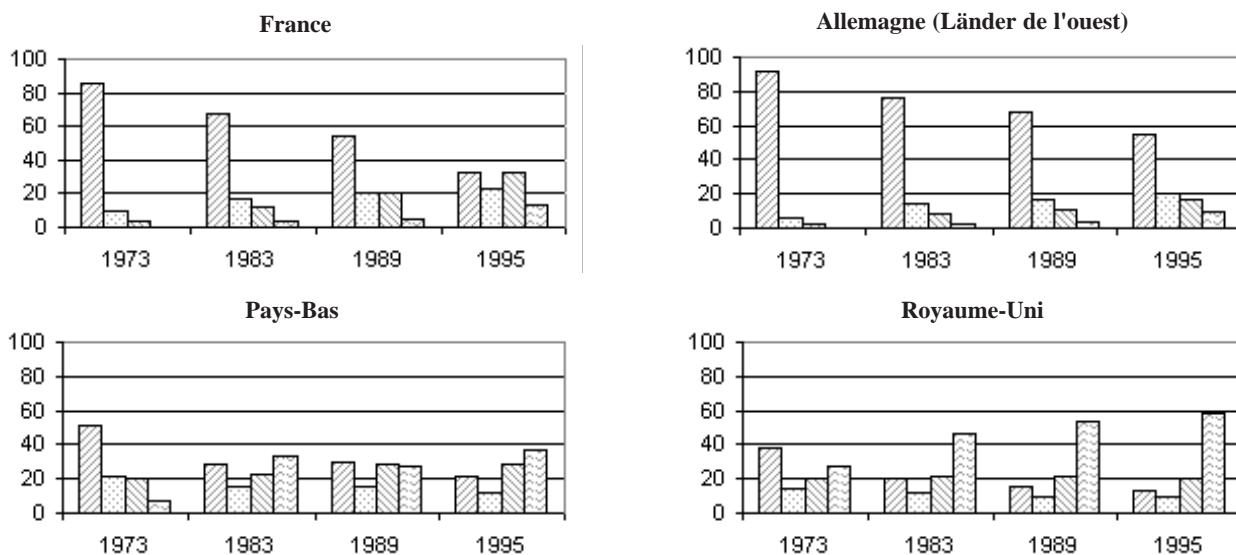
Les quotas laitiers interviennent en 1984 sur le fond d'une forte tendance antérieure à la concentration des unités de production. Dans chacun des quatre pays étudiés, la diminution du nombre des exploitations laitières s'est opérée au rythme rapide d'environ 5 % par an au cours de la décennie 70. La restructuration consécutive est particulièrement nette 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 (graphique 1).

Une évolution rapide en France, en faveur de l'exploitation moyenne

La France reçoit en 1984 un quota de 25,6 millions de tonnes. Sa gestion constitue un facteur de blocage des évolutions, contrebalancé par de nombreux plans de cessation laitière. Le résultat est une disparition des petites étables plus rapide que dans la période antérieure, un freinage de la croissance des grandes et une concentration de la production dans les exploitations moyennes.

Entre 1984 et 1996, le nombre des exploitations laitières diminue de presque 8 % par an. Pour celles de moins de 20 vaches laitières la baisse est de 13 %, entre 20 et 50 elle est de 3 %, tandis que l'on constate une régression du nombre des étables de plus de 50 vaches entre 1983 et 1989 et une croissance modérée ultérieurement. La dimension moyenne du troupeau laitier passe de 17 vaches laitières en 1984 à 29 en 1996 (tableau 1).

Graphique 1. Répartition des élevages selon la taille du troupeau



Les barres des diagrammes représentent le pourcentage d'élevages ayant :
 . de 1 à 19 vaches laitières . de 30 à 49 vaches laitières
 . de 20 à 29 vaches laitières . plus de 50 vaches laitières

Source : EUROSTAT, *Annuaire statistiques*

Entre 1992 et 1996, les détenteurs de plus de 200 000 litres de quotas passent de 33 % de la collecte à 52 %, sachant que ceux qui ont plus de 400 000 litres ne représentent alors que 11 %. La répartition des exploitations laitières françaises est fortement centrée sur les étables d'une trentaine de vaches produisant 200 000 litres de lait. Malgré des divergences départementales importantes, l'objectif du modèle français est atteint (graphique 1).

Une évolution plus lente en Allemagne qu'en France

L'Allemagne, avec un quota initial de 23,5 millions de tonnes, augmenté de 6,2 millions de tonnes en 1992, est en position comparable à la France. Globalement, le rythme de concentration de la production y est plus faible qu'en France. Cette différence est cependant difficilement attribuable à la seule gestion des quotas, car le taux de décroissance du nombre des exploitations laitières était déjà inférieur à celui de la France avant 1984 (4,8 contre 5,4 %), sans doute en raison d'une plus grande capacité de résistance des petits exploitants allemands, souvent pluri-actifs.

Entre 1984 et 1988, le rythme de diminution des exploitations laitières est deux fois moins rapide en Allemagne qu'en France. Par contre, il est plus fort entre 1992 et 1996. Il en va de même pour le nombre de vaches laitières (tableau 1) et la production laitière par exploitation. Les exploitations de moins de 20 vaches laitières représentent encore en 1995 plus de la moitié des exploitations laitières allemandes, malgré l'apport des grandes exploitations laitières des nouveaux Länder. Dans les seuls anciens Länder, le nombre des étables de plus de 50 vaches laitières augmente de 50 % entre 1983 et 1995, atteignant 9,4 % des exploitations laitières et regroupant 27 % des vaches laitières allemandes. L'importance relative de ce groupe est alors assez proche de celle qu'il a en France ; la libéralisation de la gestion des quotas laitiers après 1992 a permis une croissance des plus grandes exploitations.

Une mise en œuvre des quotas difficile aux Pays-Bas

Les exploitations laitières néerlandaises, en pleine croissance, doivent en 1984 réduire leur production (le quota national de 12 millions de tonnes est à 6,6 % en dessous de la production de 1983). Les conséquences de ce blocage se feront sentir longtemps.

Entre 1984 et 1988, la restructuration est stoppée : le nombre des étables de moins de 20 vaches laitières se stabilise (il se réduisait de 10 % par an entre 1971 et 1984), alors que les effectifs des exploitations de plus de 50 vaches laitières diminuent. Le développement du marché des quotas à partir de la fin des années 80 a permis de relancer la concentration de la production laitière, mais à un rythme moins soutenu qu'avant 1984. Entre 1989 et 1995 le nombre des troupeaux de plus de 100 vaches laitières recommence à augmenter, au taux de 3,1 % par an (contre 19,4 % entre 1975 et 1983). En 1996 les exploitations disposant d'un quota supérieur à 400 000 kg produisent 47 % de la référence nationale (contre 35 % en 1991), et celles disposant d'un quota inférieur à 200 000 kg produisent 15 % (contre 21 % en 1991).

Le Royaume-Uni poursuit la concentration de sa production laitière

Comme aux Pays-Bas, on observe à partir de 1984 au Royaume-Uni (quota de 15,9 millions de tonnes) une baisse moins rapide du nombre des exploitations laitières qu'antérieurement (3,9 % par an sur la période 1983-1995), sans que cela conduise à une diminution de la taille moyenne du troupeau laitier (tableau 1).

Le nombre des étables de moins de 20 vaches laitières continue à diminuer, moins vite qu'avant 1984. Celles de 20 à 50 vaches laitières se réduisent en nombre, moins vite qu'avant, mais plus vite que dans les autres pays étudiés. La proportion de vaches laitières présentes dans des troupeaux de moins de 50 vaches laitières passe de 23 % en 1983 à 16 % en 1995, tandis que pour les étables de plus de 100 vaches laitières cette proportion passe de 38 % en 1983 à 48 % en 1995. Au cours de la campagne 1995-1996, 52 % du quota national était produit par les exploitations livrant plus de 500 000 kg et 13 % par celles livrant moins de 200 000 kg.

Tableau 1. Nombre moyen de vaches laitières par étable laitière

	1971	1984	1988	1992	1996
France	9	17	20	25	29
Allemagne	8	14	15	20(1)	25(1)
Pays-Bas	16	40	36	39	44
Royaume-Uni	30	59	63	66	72

(1) inclut les nouveaux Länder

Source : CNIEL

Bilan en matière de concentration, localisation, spécialisation

Les quotas laitiers ralentissent le mouvement de concentration de la production qui existait avant eux, avec des rythmes différents selon les politiques nationales : les Français poursuivent avec constance et efficacité leur modèle d'étable laitière moyenne, les Allemands libéralisent progressivement pour favoriser la croissance d'exploitations laitières naturellement peu dynamiques, les Néerlandais retrouvent, grâce à une gestion libérale, une orientation vers la concentration fortement perturbée lors de l'instauration des quotas, et les Britanniques assurent une poursuite, ralentie mais toujours sensible, de l'agrandissement des étables laitières, par une gestion dont le libéralisme est tempéré par le souci de préserver les prérogatives de la propriété foncière.

Cette diversité de pratiques produit également ses effets en matière de répartition dans l'espace et de spécialisation. La départementalisation de la gestion française a stoppé la migration de la production laitière vers l'Ouest, et même ramené quelques quotas en zone de montagne. 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, mais la délocalisation peut être importante à l'intérieur des Länder. La gestion britannique, dans le cadre de MMB couvrant de vastes portions de territoires puis en dehors de toute limite, 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).

Droits à produire, évolution de la PAC et multifonctionnalité

L'accord de Berlin, qui a conclu en mars 1999 les négociations de l'Agenda 2000 destinées à redéfinir la PAC, maintient une place au moins aussi importante, sinon plus, aux droits à produire. Il ouvre en même temps la porte à une gestion plus complexe et plus nationale.

La baisse des prix de soutien des produits agricoles est poursuivie, partiellement compensée par des aides directes qui créent autant de droits à produire. La décision d'augmenter le volume des quotas laitiers, comme celle de créer à partir de 2005 une prime compensatoire à la baisse des prix du lait programmée pour cette date, laissent augurer une suppression à terme des quotas laitiers. Ils se trouveront en quelque sorte remplacés par cette nouvelle prime compensatoire, sans que soit encore précisé le fonctionnement de ce substitut potentiel des quotas laitiers. Ainsi, l'importance des droits à produire pour l'économie des exploitations agricoles est toujours essentielle. Notons que, dans les deux secteurs de la viande bovine et du lait, les Etats membres peuvent choisir de répartir des aides plus ou moins favorablement à l'extensification des élevages et d'apporter des compléments nationaux aux primes européennes.

Par ailleurs, l'accord de Berlin introduit trois principes nouveaux : l'éco-conditionnalité, qui autorise les Etats membres à poser des conditions environnementales au versement des primes ; la modulation des aides, qui permet de prélever sur les aides aux producteurs considérés les plus favorisés pour financer des opérations de développement rural ; l'accent mis sur le développement rural enfin, dont le financement passe au FEOGA-Garantie, fonds initialement prévu pour le seul soutien des prix agricoles. On observe ainsi un déplacement du centre de gravité de la PAC, jusque là principalement intéressée au soutien du revenu des agriculteurs par le biais du soutien

des prix des produits, vers une politique de développement rural. Le modèle agricole européen s'oriente vers une notion de multifonctionnalité, selon laquelle la production de denrées agricoles sera considérée comme une fonction spécifique, régie de plus en plus par les lois du marché, tandis que les soutiens seront réservés à des actions de développement rural entendues comme relevant de fonctions environnementales ou d'aménagement territorial.

Ce nouveau cours de la PAC, en partie suscité par les vives critiques exprimées au sein de l'Organisation Mondiale du Commerce contre le système européen de soutien du revenu des agriculteurs, conduira sans doute à terme à une nouvelle conception des droits à produire. L'aspect contractuel des politiques de développement rural antérieures, comme dans le cas des contrats agri-environnementaux, est souvent cité en exemple. Devançant cette tendance, la France met en place des contrats territoriaux d'exploitation, qui sont des formes de contrats de développement rural financés pour partie sur les sommes provenant de la modulation des aides directes. A travers ce schéma, on voit poindre ce que pourront être les droits à produire de demain. Déconnectés de la production proprement dite, ce seront des contrats par lesquels les exploitants s'engagent à mener des actions de développement rural pour lesquelles ils recevront des aides, parce que ces actions ne trouveraient pas d'elles-mêmes un marché pour les financer. Ils représentent dès lors des droits à produire de manière indirecte car sans ces soutiens l'équilibre économique des exploitations ne serait pas assuré, ni par conséquent la production elle-même.

On se prépare ainsi à entrer dans une nouvelle époque où les droits à produire vont devenir plus complexes, en même temps que leur gestion sera plus diversifiée entre les pays membres, puisque les financements seront à la fois européens et nationaux, et parce que le choix des opérations de développement rural et les modalités de contractualisation dépendront des choix économiques et juridiques nationaux. La conséquence risque d'en être une plus grande diversification des agricultures de l'Union Européenne, comme l'exemple des quotas laitiers a permis de le constater.

Denis BARTHÉLEMY, Jean-Pierre BOINON, Pierre WAVRESKY
UMR INRA-ENESAD en Economie et Sociologie Rurales, Dijon

Pour en savoir plus :

Barthélemy, D., David, J. (éds), 1999, *L'agriculture européenne et les droits à produire*, 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*, n° 270, pp. 98-104

Boinon, J.-P., 1999, *La propriété des droits à produire au Royaume-Uni*, Communication au Colloque SFER "Le droit rural et ses pratiques dans l'agriculture, l'agro-alimentaire et l'espace rural", 15 p.

Diffusion, abonnement : INRA Éditions, route de Saint-Cyr, 78026 Versailles Cedex France.

Tél : 01 30 83 34 06. Télécopie : 01 30 83 34 49.

Abonnement d'un an (6 numéros) : France 150 F ; Étranger 180 F. Paiement à l'ordre du régisseur INRA Éditions.

Dépôt légal : 1er trimestre 2000. Commission Paritaire n° 2147 ADEP.

Réalisation et impression : Suzanne Jumel et Patrick Gabriel, INRA ESR, 65 Boulevard de Brandebourg, 94205 Ivry cedex