

Juin 2013  
volume n°3 / numéro n°1  
www.agronomie.asso.fr

# Agronomie

## environnement & sociétés

La revue de l'association française d'agronomie



# P

## olitique agricole commune européenne

Lectures et propositions agronomiques



Agronomie, Environnement & Sociétés est une revue à comité de lecture et en accès libre éditée par l'Association Française d'Agronomie (AFA) sous le numéro ISSN 1775-4240. Plus d'informations [www.agronomie.asso.fr/aes](http://www.agronomie.asso.fr/aes). L'AFA est une association à but non lucratif qui publie des travaux en accès libre.

Les articles sont publiés sous la licence Creative Commons2.0. La citation ou la reproduction de tout article doit mentionner son titre, le nom de tous les auteurs, la mention de sa publication dans la revue AE&S et de son URL, ainsi que la date de publication.

## Lecture critique d'une dérégulation des marchés : le cas de la suppression des quotas laitiers

### *Consequences of deregulation of markets on production systems*

#### *The case of the phasing out of milk quotas*

Aurélie TROUVÉ<sup>1</sup>  
Jean-Christophe KROLL<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Maître de conférences en économie au CESAER - E-mail : a.trouve@agrosupdijon.fr - Tél. 03 80 77 25 38 - AgroSup Dijon CESAER (Centre d'Economie et de Sociologie appliquées à l'Agriculture et aux Espaces Ruraux) - 26 Boulevard du Dr Petitjean - Boîte Postale 8799 - F-21079 Dijon Cedex  
<sup>2</sup> Professeur en économie au CESAER (AgroSupDijon-INRA) - E-mail : jc.kroll@agrosupdijon.fr - Tél. 03 80 77 25 46

#### Résumé

La politique laitière européenne est marquée par la mise en place, depuis 1984, de quotas fixant des quantités maximales de production. Pour justifier leur suppression, qui s'inscrit dans une libéralisation accrue des marchés, la Commission européenne s'appuie sur les résultats de modèles standards en économie néo-classique. Pour montrer la limite de ces raisonnements, cet article croise les résultats d'autres approches économiques et de résultats empiriques issus d'une comparaison internationale des politiques laitières.

#### Abstract

Since 1984, EU dairy policy is marked by the implementation of quotas setting maximum levels of production. To justify their removal, linked to a liberalization of markets, the European Commission relies on the results of standard models in neoclassical economics. To show the limits of these arguments, this article crosses two kinds of results: those from other economic frameworks and those from an international comparison of dairy policies.

#### Introduction<sup>1</sup>

Première exportatrice de produits laitiers, l'Union Européenne (UE) est brutalement touchée par le retournement des marchés mondiaux qui s'opère au début des années 1980, marqué par une explosion de l'offre et une récession de la demande (Kroll, 1987), conduisant à une chute brutale des cours. L'écart entre le prix intérieur européen et le prix d'écoulement sur le marché mondial se creuse, conduisant à une explosion des dépenses de la PAC et plus précisément des aides à l'exportation, nécessaires pour combler la différence entre les prix domestiques et les prix mondiaux et écouler les excédents à l'international. Dans ce contexte, le Conseil européen des ministres, après d'âpres débats, opte pour la solution des quotas, c'est-à-dire une maîtrise administrative de la production (Butault et al., 1984 ; Guyomard et Mahé, 1993). Chaque pays héritera

d'une référence de production, d'un « droit à produire » qu'il répartira entre ses producteurs.

Tout volume de production dépassant ce droit sera soumis à des pénalités fortement dissuasives : il coûtera plus cher de produire un litre excédentaire que de ne pas produire.

Alors que les thèses néolibérales conduiront au cours des réformes successives de la PAC en 1992, 1999, 2003 et 2008, à un démantèlement des instruments publics de régulation des prix et des échanges dans les autres productions (céréales, viande bovine notamment) (Kroll et Pouch, 2012), la production laitière restera fortement régulée jusqu'au milieu des années 2000. Toutefois, dès 2003, les prix et les volumes d'intervention sur la poudre et le beurre (produits de stockage) sont sensiblement réduits, et en partie compensés par des aides directes versées par tonne de quota laitier puis à l'hectare. Ces aides seront dites alors découplées et seront censées être indépendantes de l'activité de production. La suppression des quotas laitiers est confirmée en 2008 avec ce que la Commission européenne qualifie de stratégie d'« atterrissage en douceur », c'est à dire une augmentation progressive des quotas de 1% par an jusqu'à leur suppression définitive en 2015.

Cette transition vers la sortie des quotas se réalise dans une période caractérisée par une forte instabilité des cours internationaux qui se répercute de plus en plus directement sur les prix intérieurs, qui chutent brutalement en 2007-2009 pour remonter ensuite. De nombreuses interrogations en découlent, qui amènent dans cet article à examiner les arguments justifiant la sortie des quotas pour les confronter à l'observation des faits et pour montrer la limite de ces raisonnements. Nous interrogerons pour cela dans une première partie la littérature économique qui projette une augmentation du bien-être liée à la sortie des quotas. La seconde partie développe les conséquences de la sortie des quotas sur les dynamiques territoriales, au niveau des exploitations et des régions, en confrontant les résultats de la littérature économique aux observations empiriques. Cette confrontation conduira, dans une dernière partie, à évaluer la pertinence des alternatives à la sortie des quotas, à partir d'une comparaison avec les États-Unis et la Suisse, et à partir d'une analyse des solutions avancées respectivement par la Commission européenne et par les États-Unis, deuxième grand producteur laitier à l'échelle internationale après l'Union européenne.

Les analyses développées dans cet article concernent essentiellement les filières de « lait standard » ou « lait d'industrie » (hors appellation d'origine protégée et hors marché local et vente directe). En effet, ce sont ces filières qui dominent la production laitière française et européenne et sont prioritairement confrontées à la question de la régulation publique des marchés<sup>2</sup>. Les observations empiriques qui ont alimenté cette analyse s'appuient sur des enquêtes approfondies dans quatre pays : (i) les États-Unis qui mettent toujours en œuvre une régulation publique forte de leurs marchés laitiers ; (ii) la Suisse, qui a libéralisé ses marchés et supprimé ses quotas entre 2007 et 2009 ; (iii)

<sup>1</sup> Cet article est le produit d'une étude réalisée par les auteurs avec Martin Deruaz en 2010, « Quelle perspective de régulation après la sortie des quotas ? Faut-il encore une politique laitière européenne ? », financée par le ministère de l'Agriculture [Deruaz M. et al. (2010a, 2010b)]. Compte tenu des délais impartis, l'actualisation de cet article n'a pu être que partielle.

<sup>2</sup> Par ailleurs, le « paquet lait », ensemble de règlements européens adopté en octobre 2012, prévoit la possibilité de mettre en place des mesures de gestion de l'offre pour les produits sous appellation d'origine protégée et Indication géographique protégée.

l'Allemagne, premier producteur laitier de l'Union devant la France depuis la réunification, et qui s'est déjà projetée dans l'"après-quotas" ; (iv) les Pays-Bas, en tant que petit pays structurellement excédentaire, avec une organisation de filière très différente de celle de la France. Le présent article se focalisera plus spécifiquement sur le cas des Etats-Unis et de la Suisse. Outre l'analyse de documents institutionnels, une dizaine d'entretiens ont été menés dans chaque pays

après d'acteurs institutionnels considérés comme représentatifs et jouant un rôle important dans la régulation de la filière laitière. Cette comparaison est enrichie par des informations empiriques issues de la littérature grise et portant sur quatre autres pays (France, Danemark, Royaume-Uni et Nouvelle-Zélande). Ces pays présentent des profils de leurs secteurs laitiers sensiblement différents (cf. figure 1 ci-dessous).

	Production de lait de vache (Millions de tonnes) 2011 Source FIL (Fédération Internationale Laitière)	Évolution de la production entre 2000 et 2011 Source FIL	Part des produits laitiers exportés en volume 2009 Source FIL	Rendement laitier (kg/vache/an) 2009 Source FIL	Nombre de vaches laitières par exploitation laitière 2011 Source FIL	Chiffre d'affaires des principales structures de transformation en 2011 Milliards de dollars Source FIL
France	25,1	+0,1%	26% (exportations intra-UE exclues)	6810	47	Lactalis (17,5) Danone (15,6)** Sodiaal (6,1) Bongrain (5,5) Bel (3,5)
Allemagne	30,3	+0,6%		7232	48	DMK (6,4) Müller (4,9) Friesland Campina (1,8) Hochwald (1,8) Hochland (1,5)
Pays-Bas	11,9	+0,6%		7920	77	Friesland Campina (13,4) Vreugdenhil (0,7) Dog Kaas (0,6)
Royaume-Uni	14	-0,3%		7717	119	Dairy Crest (2,6) Arla Foods UK (2,6) Robert Wiseman (1,4)
Danemark	4,9	+0,4%		8463	141	Arla Foods (10,3)
États-Unis	89	+1,4%	12%	9680	179	Dean Foods (13,1) DFA (13) Kraft Food (7,7)** Schreiber (4,5) Land O'Lakes (4,3)**
Suisse	4,1	+0,6%	Donnée non connue	6891	24	Nestlé (18,6)*** Emmi (3,1) Elsa Mifroma (1,2) Cremo (0,6)
Nouvelle-Zélande	19	+3,3%	26%	4176	386	Fonterra (15,3)

\* avec formules pour enfants, \*\*\* seulement produits laitiers, \*\*\* sans les formules pour enfants et ventes mondiales comprises

Figure 1 - Résultats économiques de la production laitière des 7 pays étudiés

## La sortie des quotas laitiers dans le débat économique

### Sortir des quotas pour augmenter le bien-être ?

Pour justifier la sortie des quotas, la Commission européenne mobilise toute une série de travaux de modélisation, qui ont en commun de reposer sur des cadres théoriques néoclassiques standards, supposant un univers de concurrence parfaite et des marchés efficients (Colman, 2002 ; JRC-IPTS, EuroCARE Bonn, 2009 ; INRA-Wageningen, 2002 ; Bouamra-Mechemache et al., 2008 ; Requillart et al. 2008). La suppression des quotas se justifie alors par une augmentation de bien-être collectif, dans la mesure où ce que gagnent les consommateurs est supérieur à la diminution de bien-être des producteurs. Dans ce raisonnement, les quotas laitiers constituent une rente indue aux producteurs au détriment des consommateurs, mesurée par la différence entre le prix avec quotas et le prix virtuel sans quotas. Elle doit disparaître, pour améliorer le bien-être collectif. Les plus radicaux considèrent que cette disparition doit se faire le plus vite possible, sans indemnisation. D'autres, plus modérés, acceptent une indemnisation, mais à la condition expresse qu'elle soit totalement découplée de la production pour ne pas fausser les signaux du marché et qu'elle reste un simple transfert des contribuables vers les agriculteurs.

Ces résultats n'ont *a priori* rien de surprenant, puisqu'ils s'inscrivent dans les hypothèses même du cadre théorique mobilisé. À partir du moment où l'on pose l'hypothèse de l'existence d'une concurrence parfaite, et de marchés efficients, par construction, toute décision administrative qui contraint l'ajustement de l'offre et de la demande et le libre jeu de la fixation des prix écarte de l'optimum économique. La seule question qui se pose alors est d'évaluer la vraisemblance des résultats obtenus, compte tenu des hypothèses du modèle dont ils proviennent, et donc la légitimité des prescriptions de politique agricole qu'on peut en tirer. Or, selon les modélisateurs eux-mêmes, le poids des hypothèses, nombreuses et souvent très restrictives, dans les résultats est déterminant (Gohin, 2009). Sans compter les nombreux paramètres qu'il est nécessaire d'estimer et la faible signification des résultats quantitatifs annoncés, souvent inférieurs à la précision du modèle.

Dans ces conditions, une vérification empirique peut s'avérer utile, à partir des données du Réseau d'information comptable agricole (RICA, réseau européen de suivi comptable d'un échantillon représentatif des différentes catégories d'exploitations agricoles professionnelles). La figure qui suit compare les évolutions de revenu agricole dans le secteur laitier entre 1992 et 2011 pour trois grandes catégories économiques d'exploitations, avec et sans aides.

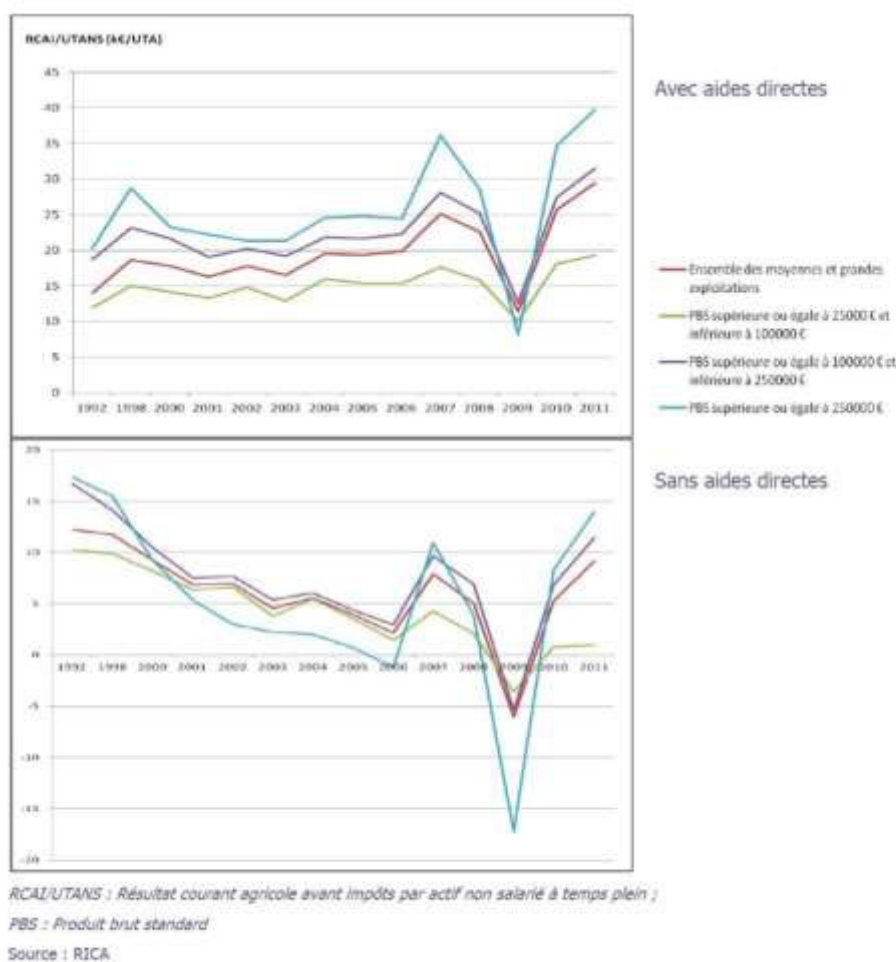


Figure 2 : évolution du revenu agricole dans le secteur laitier, avec aides (à gauche) et sans aides (à droite)

RICA/UTANS : Résultat courant agricole avant impôts par actif non salarié à temps plein  
PBS : Produit brut standard - Source RICA

Figure 2 - Évolution du revenu agricole dans le secteur laitier, avec aides et sans aides

L'importance prédominante des aides publiques dans la formation des revenus apparaît immédiatement et ce dans toutes les catégories de dimension économique. L'objet n'est pas ici de discuter du bien-fondé de ces aides directes, mais de rappeler un constat simple : sans aides publiques, les revenus disponibles par actif en production laitière ne sont pas supérieurs à 15000 euros par an, même quand les prix sont relativement élevés (cas de 2011), voire sont négatifs dans la période 2008-2009. Ceci y compris dans les grandes exploitations (PBS  $\geq$  250000 euros) qui, sans aides directes, ne se révèlent guère plus performantes que les autres. En outre, étant donné la très forte volatilité des prix et leur diminution à partir de mi-2011 puis de fin 2012<sup>3</sup>, rien ne permet de conclure à une embellie durable des prix et donc des revenus. On se demande dès lors où peut bien se cacher la prétendue rente des quotas, dans un résultat aussi faible.

### **Imperfection des marchés et volatilité des prix : les coûts induits de l'instabilité**

L'instabilité des marchés agricoles est un élément essentiel à intégrer pour comprendre la dynamique du secteur laitier et la question de l'efficacité économique de la filière. Les prix agricoles et en particulier des produits laitiers sont extrêmement volatiles en l'absence de régulation pour plusieurs raisons liées à de multiples « défaillances de marché ». L'ajustement spontané de l'offre et de la demande conduit à des indications de prix le plus souvent totalement déconnectées du coût marginal de production (Dedieu et Courleux, 2009 ; Keane et O'Connor, 2009 ; Boussard *et al.*, 2008). Ainsi, alors que jusqu'en 2005, grâce aux mécanismes de régulation communautaire, le prix des produits laitiers européens étaient bien moins volatiles que les prix mondiaux, leur instabilité a fortement augmenté. En effet, la fluctuation des prix mondiaux s'est reportée avec plus de force que par le passé sur le prix domestique pour plusieurs raisons : baisse des prix et volumes d'intervention sur les produits industriels, baisse des droits de douane, suppression progressive de la régulation des volumes de production (quotas)... Ainsi, les prix européens se sont alignés sur des prix mondiaux, eux-mêmes de plus en plus volatiles (cf. Figure 3, page suivante). Une amplification brutale des fluctuations des revenus laitiers à partir de 2006 résulte de cette instabilité nouvelle des prix, avec un pic en 2007, puis un effondrement en 2008 et 2009 et un rétablissement précaire depuis (Institut de l'élevage, 2013). En outre, la très forte volatilité du prix des céréales et des tourteaux de soja et l'augmentation du prix de nombreux autres intrants (énergie, engrais...) affectent fortement les coûts de l'alimentation animale et constitue un facteur supplémentaire d'instabilité des revenus.

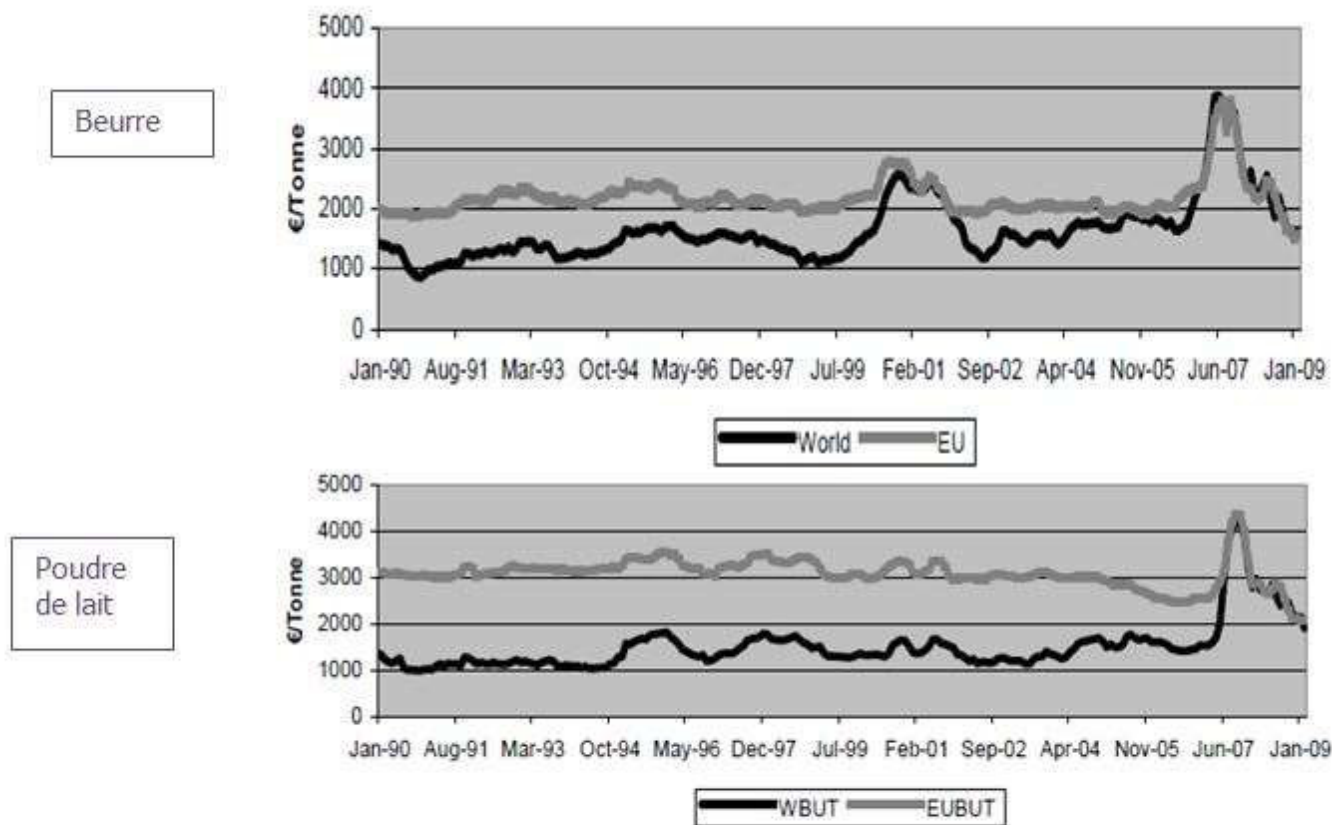
Avec cette porosité croissante entre marchés intérieurs et internationaux, les cours mondiaux ont une influence de plus en plus déterminante sur la totalité de la production et des revenus. Ceci alors même qu'une fraction réduite de la production totale de lait européen est exportée, moins de 10 % en 2009 (hors commerce intra-UE) (Jongeneel *et al.* 2010). Il en est de même de la production laitière mondiale, si bien que ces prix dit mondiaux sont en fait ceux d'un

marché résiduel d'ajustement de produits de base (poudre de lait et beurre essentiellement), qui s'échangent à un prix généralement très bas mais pouvant flamber brutalement en cas de déséquilibre ponctuel du marché. Cette volatilité est d'autant plus grande dans un contexte de progression de la demande et de tensions sur l'offre. Elle peut avoir des conséquences économiques graves, provoquant des crises de trésorerie et de remboursement des dettes, sources de gaspillage d'investissement productifs. Elle renforce les difficultés de financement : dans le contexte actuel, les banques sont plus réticentes à investir dans des activités soumises à une forte incertitude, ce qui remet en cause les projets d'investissement et les contrats de long terme, à la fois des producteurs et des transformateurs (Keane et O'Connor, 2009).

En outre, les cours internationaux de la poudre de lait et du beurre sont fortement orientés par le prix de ces produits à l'export de la Nouvelle-Zélande, qui ne fournit que quelques pourcents de la production laitière mondiale, mais plus du quart des exportations (cf. figure 1). Compte tenu des coûts de production particulièrement bas en Nouvelle-Zélande, ce prix ne reflète pas du tout les coûts de production des principaux producteurs laitiers dans le monde, notamment dans l'UE, pourtant nécessaires à l'approvisionnement de la demande soluble.

Associés au soutien des prix et au stockage, les quotas laitiers ont donc joué un rôle important de réduction de la volatilité des prix européens, en stabilisant les volumes de production et en les ajustant aux besoins du marché. Ils ont également permis un réel assainissement du marché et ainsi une baisse des subventions aux exportations : grâce aux quotas, les dépenses de soutien des marchés laitiers qui représentaient 42 % des dépenses agricoles communautaires en 1980, n'en représentaient plus que 4,5 % en 2004, soit environ 2 milliards d'euros (Commission des communautés européennes, 1980 ; Commission européenne, 2006).

<sup>3</sup> Source : évolution des cours des produits laitiers dans l'Union européenne selon FranceAgrimer



**Figure 3 : Prix européen et mondial de la poudre de lait et du beurre**

Source : Keane et O'Connor, 2009.

### Effets sur la répartition des marges le long de la filière

Il est impossible de concevoir un marché parfaitement concurrentiel entre acteurs de la filière laitière : la nature périssable du produit impose des contraintes importantes, avec souvent l'existence d'une seule unité de collecte et de transformation dans le bassin environnant<sup>4</sup>. Les producteurs et les consommateurs ont quant à eux un caractère atomisé, face à une industrie laitière de transformation et une distribution de plus en plus concentrées<sup>5</sup>. En découlent des pouvoirs de négociation inégaux, une transmission très imparfaite des variations de prix du producteur au consommateur voire une situation relevant de la définition de marché captif (Gouin, 2008 ; Cour des comptes européenne, 2009 ; Dedieu et Courleux, 2009).

Dans ce contexte, la volatilité des prix, accentuée par la sortie des quotas laitiers, risque de pénaliser encore davantage les producteurs et les consommateurs. Les transformateurs et les distributeurs peuvent en effet, en période de surplus, faire pression sur les producteurs pour baisser les prix sans répercuter cette baisse sur les consommateurs, et inversement répercuter la hausse des prix à la production sur les prix à la consommation (Keane et O'Connor, 2009), ce que confirment les observations actuelles de la Commission européenne (2009). Cette dissymétrie dans la transmission des prix,

immédiatement répercutés à la hausse, mais imparfaitement répercutés à la baisse, constitue une source nouvelle d'inflation des prix à la consommation. Ainsi, la Commission européenne fait état d'une évolution à la baisse des prix départ usine des produits laitiers entre 2006 et 2009, tandis que les prix à la consommation ont augmenté de 14%.

### L'accélération du mouvement de concentration de la production et de spécialisation des régions

De façon générale, les projections convergent pour considérer que la suppression des quotas sans compensation remettra en cause la pérennité d'un grand nombre d'exploitations (INRA-Wageningen, 2002 ; IPTS, EuroCARE Bonn, 2009 ; Jongeneel et al., 2010). Ces derniers estiment par exemple le prix critique du lait, couvrant l'ensemble des coûts de production y compris la dépréciation des actifs<sup>6</sup>, à 0,34 euros/litre en moyenne dans l'Union européenne. Ce prix est supérieur au prix du lait qu'ils anticipent à long terme de 0,26 à 0,27 euros/litre en prenant en compte l'ensemble des réformes de la PAC et l'accord de l'OMC. Même si le raisonnement doit être pris avec précaution car il est difficile de comparer une situation présente avec une estimation à long terme, la plupart des prévisions s'accordent sur la perspective d'un renforcement brutal de la sélection, y compris dans les pays disposant déjà de structures d'exploitation réputées les plus compétitives.

<sup>4</sup> Ceci est cependant moins vrai dans les zones de plaine denses en production laitière.

<sup>5</sup> Cet élément est à relativiser selon le degré d'organisation de l'interprofession laitière et selon l'importance des coopératives de transformation (cf. Figure 1).

<sup>6</sup> Cette évaluation des coûts de production mériterait, au moins en France, d'être confrontée à d'autres données. L'évaluation des coûts de production reste en effet tributaire d'un certain nombre d'hypothèses, telle que celle concernant la rémunération du travail non salarié, ou celle des actifs en propriété.

Sans quota, la recherche de diminution des coûts de collecte devrait également inciter à l'augmentation de la taille des exploitations, à la concentration géographique de la production et à un renforcement de la spécialisation régionale. Cette évolution est liée aux facteurs de localisation qui jouent en l'absence de régulation dans la production de lait standard : (i) le coût de production des exploitations (lié notamment à la proximité portuaire pour un accès moins coûteux à des protéines végétales) et leur capacité d'augmentation de production, (ii) le coût de collecte des exploitations vers les usines de transformation (lié étroitement à la densité laitière des régions et à la taille des exploitations), (iii) le coût de transport des produits finis vers les consommateurs. Sans quota, les industries pourront plus facilement imposer une collecte en fonction de ces facteurs, sachant que les zones bénéficiaires verront certains de leurs avantages renforcés par le jeu d'une concentration accrue (Daniel *et al.*, 2008).

Cette spécialisation régionale des systèmes de production remet en cause la complémentarité entre ateliers laitiers et surfaces en cultures (valorisation des déjections animales comme engrais organiques, valorisation des cultures en fourrages, etc.), au sein d'une même exploitation ou d'un même territoire, alors même qu'augmentent le prix des intrants et de l'alimentation animale (Dedieu et Courleux, 2009). Une simulation de sortie des quotas laitiers (Lelyon *et al.*, 2011) montre que le potentiel d'augmentation de la production des exploitations laitières repose nécessairement sur l'augmentation de la part d'alimentation animale concentrée, sur l'augmentation des animaux et des intrants par hectare, ce qui entraîne une dépendance plus grande des exploitations aux variations de prix des concentrés (céréales et soja notamment) et des autres intrants. Au final, l'intensification des systèmes laitiers et la concentration géographique de la production découlant de la suppression des quotas risquent de renforcer la pression sur l'environnement<sup>7</sup>.

Plus généralement, l'instauration des quotas laitiers en 1984 a contribué à stabiliser la répartition de la production entre les États membres. Mais dans le nouveau contexte de suppression des quotas et de libéralisation des marchés laitiers européens, les différents États membres, voire les différentes régions, héritent de situations très diverses et développent des ambitions contradictoires. Certains États membres comme les Pays-Bas ou le Danemark disposent d'avantages absolus : proximité des ports et de zones de consommation, quasi-monopole de la transformation contrôlée par le système coopératif (Friesland et Campina contrôlant 80% de la collecte néerlandaise, Arla Foods 90% de la collecte danoise<sup>8</sup>), conditions naturelles et agronomiques favorables qui les conduisent à projeter une forte augmentation de leurs productions, etc. D'autres régions disposent de conditions agronomiques ou économiques qui autorisent une possible reconversion de leurs producteurs vers d'autres activités agricoles (grandes cultures, élevage hors-sol, etc.), voire vers des activités manufacturières ou de service. Mais beaucoup d'autres

régions se retrouvent en difficulté, notamment les zones à handicaps naturels qui restent dépendantes de la production laitière pour assurer l'entretien de leur espace et le maintien de leurs emplois, mais qui ne bénéficient pas de niches spécifiques pour la production d'AOC et se retrouvent en compétition avec les autres régions pour la production de lait standard.

D'autres facteurs historiques et politiques orientent les stratégies adoptées par les États membres. C'est notamment le cas des différentes modalités d'application des quotas qui, après plus de deux décennies, ont eu une action structurelle déterminante sur les pays et les régions, qui se retrouvent plus ou moins bien armés pour affronter la sortie des quotas et s'adapter à la nouvelle concurrence frontale. En France, la répartition géographique de la production a été stabilisée par les quotas et les réductions du volume global de l'offre ont été appliquées en faveur des zones défavorisées, des jeunes agriculteurs et des petites et moyennes exploitations (Barthelemy *et al.*, 2000). D'autres pays, comme les Pays-Bas ou le Royaume-Uni, ont eu une gestion plus libérale des quotas. L'application différenciée de ce dispositif dans l'Union européenne depuis 1984 a renforcé les disparités de structures entre pays et entre régions européennes (cf. Figure 1), accroissant les tensions à attendre d'une nouvelle compétition sur les marchés suite à la sortie des quotas.

Les différentes stratégies retenues par les pays et régions dépendent également des soutiens agricoles mis en place hors de la PAC. Ces soutiens relèvent de dispositions suffisamment discrètes pour ne pas être notifiées à l'Union européenne. Ils sont particulièrement difficiles à identifier et encore plus à chiffrer. Il peut s'agir d'aides financières directes, de soutiens à l'investissement, de reports de crédits et de charges sociales, de dispositifs d'allègement fiscal comme aux Pays-Bas, d'aides à la production d'énergies renouvelables comme en Allemagne, etc. Ils peuvent être à l'origine de nouvelles formes de distorsion de concurrence, en même temps qu'un facteur déterminant d'accroissement des disparités. Ils devraient jouer un rôle déterminant à l'avenir, de même que les cofinancements nationaux et régionaux du second pilier de la PAC.

En dépit des multiples critiques dont ils ont pu faire l'objet, les quotas laitiers ont jusqu'ici joué un rôle essentiel de pondération des effets de la concurrence entre les États membres, et dans un pays comme la France, entre les régions. En témoignent les évolutions relativement contenues de la production laitière dans les pays européens entre 2000 et 2011 (cf. Figure 1). La suppression des quotas libère aujourd'hui les forces de divergence entre les différents modèles.

Si nous nous référons aux objectifs de compétitivité affichés par la Commission européenne, le modèle laitier à privilégier serait plutôt du type « productiviste ». Ce modèle qui confronte les exploitations à la concurrence internationale consiste en une recherche constante de baisse des coûts de production par une intensification toujours plus poussée de la production par actif, par hectare et par vache laitière. Il implique un mouvement continu d'agrandissement et de spécialisation des exploitations laitières afin d'optimiser la

<sup>7</sup> Ceci est néanmoins à nuancer, si cette spécialisation conduit à l'abandon d'autres productions animales intensives concurrentes sur un même territoire.

<sup>8</sup> Source : FranceAgriMer

productivité du travail, notamment par les économies d'échelle. C'est un modèle déjà adopté par certains États membres qui se préparent à augmenter fortement leur production, ce que confirment nos enquêtes aux Pays-Bas, où les professionnels de la filière laitière projettent une augmentation de la production de 30% dans les 15 années à venir. Adapté, à court terme, à certaines régions de l'Union européenne, le modèle « productiviste » est en revanche inaccessible à beaucoup d'autres régions, si bien que la sortie des quotas menace leur production, en libérant les forces d'une concurrence frontale entre États membres et entre régions.

## Quelles alternatives à la sortie des quotas ?

### Le contre-exemple des États-Unis

Même s'il faut se garder de transpositions trop rapides, l'analyse comparée des politiques laitières reste un exercice riche d'enseignements. Deuxième producteur mondial de lait de vache derrière l'UE à 27 (152 millions de tonnes en 2011), les États-Unis (89 millions de tonnes en 2011<sup>9</sup>) disposent d'une politique laitière extrêmement élaborée qui semble bien différente des évolutions observées en Europe, alors même que les États-Unis sont astreints aux mêmes règles de l'OMC que l'UE.

La politique laitière des États-Unis constitue un dispositif extrêmement complexe, résultant de l'articulation d'outils d'intervention variés, activés par les pouvoirs publics selon l'état des marchés. Outre le maintien d'une solide protection aux frontières, un système de segmentation des marchés laitiers prévaut aux États-Unis pour éviter que le prix des produits qui ne font l'objet d'aucune concurrence internationale (lait de boisson, produits frais) ne soit tirés vers le bas par le prix des produits industriels qui s'échangent à l'international à un prix très volatile et parfois très bas. Pour cela les « *Federal Milk Marketing Orders* » (FMMO) définissent quatre classes de produits laitiers, selon leur destination (lait de consommation, crèmes et produits frais, fromages, beurre et poudre) avec différenciation des prix et encadrement des marges de la transformation et de la distribution pour chaque classe de produits. Ces marges sont fixées par le « *United States Department for Agriculture* » (USDA) (équivalent du Ministère de l'agriculture), selon un barème complexe défini à partir d'auditions publiques et d'enquêtes de prix. Un prix unique au sein de chaque FMMO est ensuite versé aux producteurs grâce à un système de péréquation (nommé « *pooling* »), les transformateurs placés sur les moins bons créneaux de valorisation recevant des compensations de la part de ceux qui valorisent le mieux le lait, ce qui permet à tous les producteurs de bénéficier à égalité des différentes possibilités de valorisation du lait par les laiteries.

L'encadrement des marges de l'aval conduit néanmoins à répercuter une grande partie des fluctuations des prix des produits laitiers sur les producteurs de lait. Aussi, un certain nombre de dispositifs d'intervention permettent-ils de soutenir les prix et donc les revenus à la production. Le programme « *Dairy Products Prices Support Program* » (DPPSP) permet de maintenir les prix au-dessus d'un niveau

plancher par achats publics de poudre de lait et de beurre. Le programme d'aides contra-cycliques « *Milk Income Loss Contract* » (MILC) représente quant à lui un système d'assurance publique des marges des agriculteurs, grâce à des aides directes contra-cycliques variant selon les prix des produits mais également selon les prix de l'alimentation du bétail.

En outre, des programmes d'aides d'urgences exceptionnels peuvent être déclenchés, lorsque l'action des autres programmes se révèle insuffisante, comme cela a par exemple été le cas en 2009. D'autres dispositifs fédéraux de soutien à la promotion des produits s'ajoutent encore à ces programmes, sur le marché intérieur ou à l'exportation, pour le soutien aux assurances et le développement des marchés à terme, ainsi que des dispositifs complémentaires des États, qui peuvent s'avérer d'une certaine ampleur dans les grands États laitiers comme la Californie ou le Wisconsin. Rappelons enfin les programmes transversaux d'aide alimentaire aux couches sociales défavorisées et aux écoles, d'un poids tout à fait considérable (100 milliards de dollars en 2010 - Devienne, 2009 -), assimilables à une intervention publique (achat public par consommateurs insolubles interposés), dont les effets sur le secteur laitier sont plus difficiles à évaluer.

Le soutien et la préservation des marchés intérieurs constituent donc un enjeu essentiel de la politique laitière des États-Unis, alors même qu'ils développent leurs exportations de produits laitiers depuis le milieu des années 2000 et ambitionnent d'accentuer leurs exportations vers l'Asie du Sud Est et la Chine. En production laitière, la régulation publique des marchés reste la règle aux États-Unis et on est loin de la situation de désengagement des pouvoirs publics qui prévaut en Europe. Les discussions autour du prochain « *Farm Bill* » ne font que confirmer cette orientation.

En effet, en dépit des outils existants, les éleveurs n'ont pas été épargnés par la chute des prix du lait en 2009. Notons que ces aides contra-cycliques sont plafonnées à l'équivalent de la production de 150 vaches laitières, alors que 35 % de la production de lait des États-Unis est issue d'exploitations dont le troupeau dépasse 2000 vaches laitières<sup>10</sup>. Il s'agit ici d'un choix de privilégier les petites et moyennes exploitations. Le Sénat et la Chambre des représentants ont proposé un dispositif rénové de ces aides contra-cycliques, conditionnées par la participation à un programme de maîtrise des volumes en cas de dégradation de la conjoncture (Dedieu et Claquin, 2012 ; Schnepf, 2012). Deux niveaux d'aides contra-cycliques pourraient être choisis par les producteurs, avec des aides de base et des aides complémentaires et optionnelles, en fonction des niveaux de marge et de volume de production que les agriculteurs souhaitent couvrir. Ces aides seraient déclenchées au niveau fédéral en fonction d'un indicateur simple combinant prix du lait payé au producteur et prix des principaux produits entrant dans l'alimentation des vaches laitières (maïs, soja, luzerne). En contrepartie, en cas de dégradation de leurs marges, les producteurs seraient

<sup>9</sup> Sources de ces données : FIL

<sup>10</sup> Source: USDA, NASS, "Farms, Land in Farms, and Livestock Operations 2012 Summary", février 2013.



incités à réduire leurs volumes par rapport à une référence, évolutive dans le temps. Si les dispositions du *Farm Bill* actuel ont pour l'instant été prolongées faute d'accord budgétaire, ces discussions augurent d'ores et déjà d'un renforcement de l'intervention publique dans le secteur laitier.

### **Le renforcement de l'organisation des acteurs privés comme solution au problème ? Une illustration à partir du cas suisse**

En regard des multiples questions que posent la sortie des quotas et le désengagement des pouvoirs publics, un nouveau discours s'élabore au niveau européen sur l'utilité du maintien de certaines formes de régulation, à condition de substituer aux anciennes formes publiques, présumées archaïques et coûteuses, des formes rénovées de régulation, présumées plus efficaces et mieux adaptées au nouveau contexte de la concurrence internationale. Des outils et des formes de coordination essentiellement privés sont ainsi mis en avant : renforcement des relations contractuelles et des organisations professionnelles, développement de systèmes d'assurance et de fonds de mutualisation, amélioration des conditions de la concurrence par la transparence de l'information, marchés à terme, etc.

En particulier, le renforcement de l'organisation des producteurs et des interprofessions est avancé comme un moyen de rééquilibrer leurs relations contractuelles avec l'aval (en témoigne le « paquet lait » nouvellement adopté). Mais par-delà le consensus dont il peut faire l'objet, il suscite encore de nombreuses questions. Les groupements de producteurs suisses fournissent un premier retour d'expérience : la suppression des quotas laitiers a abouti à la création d'une nouvelle interprofession pour le « lait d'industrie » en charge de l'organisation collective des marchés. Cette interprofession repose sur l'existence de contrats de longue durée, comportant des indications de volumes et de prix, entre organisations de producteurs et transformateurs, et sur la transparence du système. Quelques mois après la mise en place de cette interprofession, plusieurs points clefs méritent d'être soulignés. La nature trop atomisée des organisations de producteurs, ainsi que leurs liens de dépendance avec l'industrie de transformation<sup>11</sup>, ont engendré des comportements individualistes nuisant aux intérêts collectifs de la profession. En effet, si collectivement les groupements de producteurs ont intérêt à une maîtrise volontaire de leur production, ce qui ne constitue guère que leur seul levier d'action dont ils disposent pour défendre leur prix, chacun peut avoir intérêt à augmenter sa production en espérant récupérer à son profit de nouvelles parts de marchés. Il fut ainsi rapidement établi que ce système ne pouvait fonctionner sans un dispositif de gestion des quantités, évolutif en fonction de la conjoncture de marché. Au final, ce système éprouve de grandes difficultés de fonctionnement dans la mesure où, en l'absence d'un arbitrage des pouvoirs publics, l'interprofession n'est pas en mesure d'activer efficacement les outils mis à sa disposition.

## **Conclusion**

C'est en s'appuyant sur des modèles mobilisant une formalisation standard du marché que la Commission européenne a décidé la poursuite d'une dérégulation des marchés laitiers et la suppression des quotas. L'élargissement du cadre d'analyse et la mobilisation d'approches économiques moins conventionnelles, conjugués aux enseignements des observations empiriques, permettent de montrer les limites de ces raisonnements et les défaillances des marchés non prises en compte dans les modèles standards, telles que la volatilité intrinsèque des prix agricoles, la concentration des acteurs de la transformation et de la distribution, les conséquences environnementales et sociales d'une sélection des exploitations et d'une intensification de la production, etc. L'analyse comparée des modes de régulation des marchés laitiers dans quelques pays à la production laitière importante, ou exemplaires par les caractéristiques de leur régulation, permet de souligner les écarts parfois considérables qui peuvent exister entre les discours normatifs et la réalité observable. En outre, les conséquences de la dérégulation des marchés, qu'il est à présent difficile de nier, ont amené les mêmes partisans de la suppression des quotas à proposer de nouveaux outils, qui ne peuvent se substituer aux dispositifs des régulations publiques des marchés et aux arbitrages politiques qu'ils impliquent.

Les exemples étudiés montrent ainsi que dans les filières industrielles, une forme strictement privée ne permet pas de répondre efficacement à l'instabilité structurelle des marchés agricoles et que l'intervention publique reste indispensable, soit par une prise en charge directe par l'administration du contrôle des marges des opérateurs, comme aux États-Unis, soit par des règles strictes imposées et une délégation de pouvoirs de la part de l'État en direction des interprofessions, leur conférant un statut d'institutions quasi publiques : ce pourrait être le cas en Suisse si, comme le préconisent certains acteurs, dont ceux de la production, l'État imposait en plus de la « force obligatoire » (qui permet à l'interprofession d'appliquer les décisions à l'ensemble de l'interprofession) des règles strictes en matière de représentation et de pouvoir de décision des différents opérateurs, pouvant aller jusqu'à une organisation unique des producteurs vendeurs de lait, comme c'est le cas au Canada, et comme le préconise le syndicat suisse des producteurs de lait.

Tout laisse donc à penser que l'« atterrissage en douceur », programmé par la Commission européenne, peut déboucher après 2015 sur une situation particulièrement instable, ce qui commence à susciter de nouvelles interrogations. Au-delà du « paquet lait » adopté l'an passé, le secteur laitier fait en effet l'objet de discussions dans le cadre de la préparation de la PAC pour l'après 2013. Suite aux propositions de la Commission quant à cette réforme, la commission agricole du Parlement européen a récemment ouvert des voies pour la réintroduction d'outils de gestion des volumes en votant, en janvier dernier, un amendement prévoyant l'activation d'incitations visant à résorber les excédents de lait en cas de « déséquilibre grave ». Les producteurs acceptant de réduire volontairement leur production seraient financièrement

<sup>11</sup> La réforme de la politique laitière a abouti à la création de 38 organisations (au lieu des 10 ou 12 attendues), dont plus des deux tiers sous la forme de groupement de producteurs affiliés directement à un transformateur (OPU).

récompensés, alors qu'une pénalité s'appliquerait à ceux qui l'augmenteraient<sup>12</sup>.

Les négociations sur cette proposition entre les 27 États membres restent toutefois à venir. Par ailleurs, les industriels laitiers restent farouchement hostiles à tout retour vers des dispositifs d'encadrement de la production. Mais, s'il apparaît favorable aux industriels laitiers, le démantèlement des outils communs de régulation de la PAC jusqu'alors mis en œuvre remet en cause la cohésion entre États-membres et régions, par l'exacerbation de la concurrence, la renationalisation et la régionalisation des interventions publiques qu'elle induit. Jusqu'ici, l'UE avait stabilisé ses productions exportées grâce aux quotas, tandis que les États-Unis étaient restés tournés vers l'approvisionnement de leur marché intérieur. Mais la sortie des quotas de l'Union, de même que la récente stratégie exportatrice des États-Unis, conjuguée aux ambitions exportatrices de quelques autres pays (Nouvelle-Zélande, Australie, Brésil, etc.), risquent de déboucher sur une forte augmentation de l'offre, qui pourra néanmoins être atténuée par d'autres facteurs (concurrence des productions céréalières dans un contexte de prix élevés, problèmes climatiques...). Dans tous les cas, la dérégulation des volumes de production dans l'UE, associée à la dérégulation des prix, aboutit à une instabilité accrue des cours mondiaux et une concurrence internationale de plus en plus frontale, avec les pays tiers et au sein de l'UE. Concurrence dont les effets sociaux et environnementaux sont le plus souvent ignorés dans les modèles économiques.

En ce sens, la question de la sortie des quotas va bien au-delà du seul problème laitier. Elle s'inscrit dans le contexte beaucoup plus vaste d'une dérégulation des prix, des volumes et des échanges qui, en donnant le primat à la compétitivité économique sur les autres objectifs, politiques, sociaux et environnementaux, contribue à l'affaiblissement de la construction européenne.

## Bibliographie

Barthélémy D., Boinon, J.P., Wavresky P. [2000], « Droits à produire : des gestions nationales divergentes. L'exemple des quotas laitiers », *INRA Sciences Sociales*, n° 6-99, vol. 4.

Boussard J.M., Gérard F., Piketty M.G. [2005], *Libéraliser l'agriculture mondiale ? Théories, modèles et réalités*, CIRAD, Paris.

Bouamrache-Mechemache Z., Jongeneel R., Réquillart V. [2008], « Impact of gradual increase in milk quotas on the EU dairy sector », *European Review of Agricultural Economics*, vol. 35, n°4, p. 461-491.

Butault J.P., Hairy D., Perraud D. [1984], « Crise laitière et quotas ; remarques sur la régulation communautaire du marché du lait », *Économie rurale*, n° 163, p. 63-71. Chatellier V., Perrot C. [2007], « Les exploitations laitières du Nord de l'UE : divergence des modèles », *INRA Sciences sociales*, n°2-3, 4 p.

Colman D. (dir.) [2002], *Phasing out milk quotas in the EU*, rapport, University of Manchester, <http://archive.defra.gov.uk/evidence/economics/foodfarm/reports/documents/milkquota.pdf>.

Commission des communautés européennes [1980], *La situation de l'agriculture dans la Communauté, Rapport 1980*, Luxembourg, <http://bookshop.europa.eu/fr/la-situation-de-l-agriculture-dans-la-communaut-pbCB3180021/?CatalogCategoryID=1uwKABstHaoAAAEjB5EY4e5L>.

Commission européenne [2006], *L'agriculture dans l'Union européenne. Informations statistiques et économiques 2005*, Bruxelles, <http://bookshop.europa.eu/fr/l-agriculture-dans-l-union-europ-enne-pbKFAc06001/?CatalogCategoryID=YbAKABsticAAAEjvJEY4e5L>.

Commission européenne [2009], *Situation du marché laitier en 2009*, Bruxelles, [http://ec.europa.eu/agriculture/markets/milk/report2009/comm2009\\_385\\_fr.pdf](http://ec.europa.eu/agriculture/markets/milk/report2009/comm2009_385_fr.pdf).

Cour des comptes européenne [2009], *Les instruments de gestion du marché du lait et des produits laitiers ont-ils atteint leurs principaux objectifs ?*, rapport spécial n°14, Luxembourg, [http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009\\_2014/documents/cont/dv/rs14/\\_rs14\\_fr.pdf](http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/cont/dv/rs14/_rs14_fr.pdf).

Daniel K., Chatellier V., Chevassus-Lozza E. [2009], « Localisation des productions agricoles dans l'UE : l'enjeu de l'évolution des politiques agricole et commerciale », *revue Chambres d'agriculture*, n° 969, p.24-27.

Dedieu M-S., Claquin P. [2012], *Politique agricole américaine : vers la suppression des aides découplées et la maîtrise de l'offre dynamique pour le lait ?*, Note de Veille du Centre d'Études et de Prospective du MAAF, Paris, <http://agreste.agriculture.gouv.fr/IMG/pdf/noteveille53.pdf>.

Dedieu M-S., Courleux F. [2009], *Les enjeux de la régulation du secteur laitier*, analyse du Centre d'études et de prospective du MAAF, Paris, [http://agriculture.gouv.fr/IMG/pdf/\\_Analyse\\_11\\_Regulation\\_secteur\\_laitier.pdf](http://agriculture.gouv.fr/IMG/pdf/_Analyse_11_Regulation_secteur_laitier.pdf).

Deruaz M., Kroll J.C., Trouvé A. [2010a], *Analyse des différents modes de régulation des marchés des produits laitiers dans le monde*, rapport Agrosup-Dijon/MAAP, Paris, <http://www2.dijon.inra.fr/cesaer/fichiers/pagesperso/trouve/Tome%202.pdf>.

Deruaz M., Kroll J.C., Trouvé A. [2010b], *Perspectives de régulation dans l'Union Européenne*, rapport, Agrosup-Dijon/MAAP, Paris, <http://cesaer/pagesperso/Tome%203.pdf>.

Devienne [2009], « La politique alimentaire des États-Unis, premier pilier de la politique agricole », *Revue POUR*, n° 202-203, p. 95-104.

Gohin A. [2009], « Quelles conséquences d'une suppression de la Politique agricole commune après 2013 ? », *Revue d'économie politique*, vol. 119, p. 633-651.

Gouin D. [2008], « La performance économique comparée des systèmes de régulation du secteur laitier, une analyse internationale », *Notes et études économiques*, n° 24, p. 99-

<sup>12</sup> Source: European parliament, Committee on Agriculture and Rural Development, 2013, "Proposal for a European Parliament decision on the opening of, and mandate for, interinstitutional negotiations on the proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council establishing a common organisation of the markets in agricultural products", amendement 67 (<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+MOTION+B7-2013-0080+0+DOC+XML+Vo//EN>).

Guyomard H., Mahé L. [1993]. « Théorie de la production en présence de rationnements avec applications. L'exemple des quotas laitiers dans la CEE », *Revue économique*, Vol. 44 (1), p. 71 - 94.

Inra-Wageningen [2002], *Study on the Impact of Future Options for the Milk Quota System and the Common Market Organisation for Milk and Milk Products*, rapport, Paris-Wageningen, [http://ec.europa.eu/agriculture/publi/reports/milkquota/inra\\_wag\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/agriculture/publi/reports/milkquota/inra_wag_en.pdf).

Institut de l'élevage [2013], « Marchés mondiaux des produits laitiers en 2012. Expansion mouvementée », dossier Economie de l'élevage n°435.

International Dairy Food [2010], *The World Dairy Situation*, bulletin n° 446, Bruxelles, <http://www.svenskmjolk.se/Global/Dokument/Dokumentarkiv/Marknadsrapporter/World%20Dairy%20Situation/World%20Dairy%20Situation%202010.pdf>.

Jongeneel R., Van Berkum S., De Bont C., Van Bruchem C., Helming J., Jager J. [2010], *European dairy policy in the year to come. Quota abolition and competitiveness*, rapport LEI – Wageningen, <http://edepot.wur.nl/138772>.

JRC-IPTS, Eurocare Bonn [2009], *Economic Impact of the Abolition of the Milk Quota Regime - Regional Analysis of the Milk Production in the EU*, rapport pour la Commission européenne, Bruxelles, [http://ec.europa.eu/agriculture/analysis/external/milkquota/full\\_report\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/agriculture/analysis/external/milkquota/full_report_en.pdf).

Keane M., O' Connor D., [2009], *Price volatility in the EU Dairy Industry: Causes, Consequences and Copying Mechanisms*, rapport pour la European Dairy Association, <http://www.agriculture.gov.ie/media/migration/agri-foodindustry/foodharvest2020/foodharvest2020/submissionsreceived/EDA%20Circulated%20Report260310.pdf>.

Kroll J.C., [1987], *Politique agricole et relations internationales : les enjeux en France et dans la CEE depuis 1945*, Syros, Paris.

Kroll J.C., Pouch T., [2012], « Régulation versus dérégulation des marchés agricoles : la construction sociale d'un clivage économique », revue *L'Homme et la Société*, à paraître.

Lelyon B., Chatellier V., Daniel K., [2011], « Phasing out milk quotas: a bio-economic model to analyze the impact on French dairy farms », in *The common Agricultural Policy after the Fishler reform*, Éditions Publishing Limited, p. 393-416.

Réquillart V., Bouamra-Mechemache Z., Jongeneel R., Penel C., [2008], *Economic analysis of the effects of the expiry of the EU Milk quota system*, Rapport final pour la Commission européenne, Institut d'Économie Industrielle, [http://ec.europa.eu/agriculture/analysis/external/milk/full\\_text\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/agriculture/analysis/external/milk/full_text_en.pdf).

Schnepf R., [2012], *Dairy Policy Proposals in the 2012 Farm Bill*, Congressional Research Service report for Congress, [http://www.nmpf.org/files/file/R42736\\_101812.pdf](http://www.nmpf.org/files/file/R42736_101812.pdf).