

SORTIE DES QUOTAS LAITIERS OPPORTUNITÉ OU CHOC ÉCONOMIQUE ?

À partir d'avril 2015, la filière laitière va évoluer dans un nouvel environnement économique. Le régime des quotas laitiers prend fin trente années après son instauration par l'Union européenne. Les producteurs vont ainsi basculer d'un régime où la régulation quantitative du marché prédominait, leur assurant une visibilité économique, à un régime concurrentiel dont on discerne peu à peu les possibles répercussions sur les élevages laitiers. Quelles vont être ces répercussions ? Préjudiciables ou bénéfiques ?

Avec la sortie des quotas laitiers, l'Union européenne franchit une étape supplémentaire dans le processus de dérégulation des marchés agricoles. Depuis 1992, au gré des réformes de la PAC, c'est bel et bien une machine à déréguler qui s'est mise en place. Les propositions législatives avancées par la Commission, d'abord en 2008 puis en octobre 2011, avaient en effet validé la perspective d'une mise au rebut de cette procédure de régulation du marché du lait en 2015. Des mesures transitoires furent adoptées pour conduire la filière laitière sur la voie d'un soft landing, un « atterrissage en douceur » (augmentation annuelle de 1 % du droit à produire par Etat membre, Paquet Lait en 2010, dérogations au droit de la concurrence pour des productions fromagères sous signes de qualité)¹.

La filière laitière va opérer un passage d'une économie administrée à une économie de marché sur lequel devrait régner la pratique de la contractualisation.

C'est au tour du secteur laitier d'être délesté d'un puissant outil de régulation, les quotas, avant les productions sucrières, dont la sortie des quotas est programmée pour fin en 2016 et les droits de plantation en viticulture. La filière laitière va opérer un passage d'une économie administrée à une économie de marché sur lequel devrait régner la pratique de la contrac-

tualisation. C'est bien ce basculement qui interpelle et qui conduit à un questionnement sur le devenir des filières laitières et des spécificités régionales. En quoi la sortie des quotas laitiers est-elle annonciatrice d'un choc concurrentiel qui pourrait reconfigurer les logiques autant économiques que territoriales, dès lors que cette étape s'inscrit dans un contexte économique européen particulier – la crise – et dans un environnement mondial se distinguant par une élévation de la demande en provenance de pays émergents ?

BREF RETOUR SUR LA LOGIQUE DES QUOTAS LAITIERS

Instaurés en 1984, les quotas laitiers ont créé une rupture dans la logique même de fonctionnement des marchés agricoles depuis la formation de la PAC quelque vingt deux années plus tôt. Les organisations communes de marchés fonctionnaient jusque là selon le principe des prix de soutien sans que n'interviennent des forces de rappel limitant les quantités produites. La dérive budgétaire et les surproductions conduisirent la Commission européenne à introduire une limitation des volumes, accordant à chaque Etat membre une quantité globale de lait à produire. Les quotas laitiers étaient nés². D'une certaine façon, l'autorité publique européenne, s'était substituée au marché, apportant un complément à la régulation par les prix. À l'époque, le lait était en Europe communautaire la plus conséquente de toutes les productions agricoles, puisqu'elle ●●●



L'ORIENTATION PRISE PAR LA FRANCE À PARTIR DE 1984 CONSISTA À PRÉSERVER UNE RÉPARTITION GÉOGRAPHIQUE DE LA PRODUCTION LAITIÈRE EN CORRESPONDANCE AVEC LA DIVERSITÉ DES ÉLEVAGES ET À ÉLEVER LE NOMBRE D'EXPLOITATIONS LAITIÈRES DE TAILLE MOYENNE (17 À 30 VACHES) AFIN DE GAGNER EN COMPÉTITIVITÉ.

¹ Les pays membres ont par ailleurs adopté des mesures nationales. En France par exemple, transferts de quotas laitiers sans cession de terre, incitation à la contractualisation, reconfiguration des zones géographiques à partir de bassins de production et non plus des départements. ² Sur la logique économique des droits à produire et ses déclinaisons nationales, l'ouvrage de référence reste D. Barthélemy et J. David (1999), L'agriculture européenne et les droits à produire, INRA éditions. Lire également J.-M. Boussard (1988), « Maîtriser la production agricole », Revue française d'économie, vol. 3, numéro 4, p. 239-261.

●●● représentait presque 20 % de la production finale des pays membres, l'Allemagne et la France étant, tant du point de vue des effectifs d'éleveurs que de celui des quantités produites, les deux pays leaders. Faisant suite à une période de croissance de la production laitière, les quotas ont permis de maîtriser l'offre et par voie de conséquence les dépenses budgétaires de l'UE (graphique 1).

L'orientation prise par la France à partir de 1984 consista à préserver, d'une part une répartition géographique de la production laitière en correspondance avec la diversité des élevages et, d'autre part à élever le nombre d'exploitations laitières de taille moyenne (17 à 30 vaches) afin de gagner en compétitivité. L'adoption des quotas s'accompagne d'une interdiction des ventes de quotas entre les producteurs, sauf dans le cadre de transferts fonciers. Près de trente ans après l'introduction de la régulation du marché du lait par la voie quantitative, on constate que, selon les données du Recensement Agricole 2010, la production laitière est présente dans la plupart des départements français, même de façon secondaire. C'est ce qui explique la très grande diversité des productions laitières en France, selon l'implantation territoriale (plaine ou montagne par exemple), l'organisation du travail, les modèles de production, l'usage de la technologie...

Toutefois, entre 1984 et 2010, la baisse du nombre des exploitations laitières s'est fixée autour de 80 % (près de 385 000 exploitations contre 75 000 selon FranceAgriMer). Au sein de l'UE, la production française de lait représente légèrement plus de 16 % (3,4% de la production mondiale), juste derrière celle de l'Allemagne avec près de 20%. Viennent ensuite le

80 %
baisse du nombre
d'exploitations
laitières entre
1984 et 2010

16 %
part de la
production
laitière de la
France dans l'UE

156
millions de litres
production
européenne
de lait

Royaume-Uni (9,4%), la Pologne (8,2%) et les Pays-Bas (8 %)³.

L'UE est le premier producteur mondial de lait, avec en 2012 plus de 156 millions de litres, soit 21% du total mondial, devant l'Inde (16,4%), les Etats-Unis (12,4%) et la Chine (6,1%). Il convient également d'avoir à l'esprit que la position occupée par la France en termes de production lui permet de figurer juste derrière les Pays-Bas dans la hiérarchie des exportateurs de l'UE de produits laitiers, et donc de dégager des excédents commerciaux structurels, notamment en fromages, en poudres de lait, en lactosérum, en yaourts et en laits liquides. Il s'agit du troisième poste excédentaire de la balance commerciale agroalimentaire, après les vins et les boissons, et les céréales.

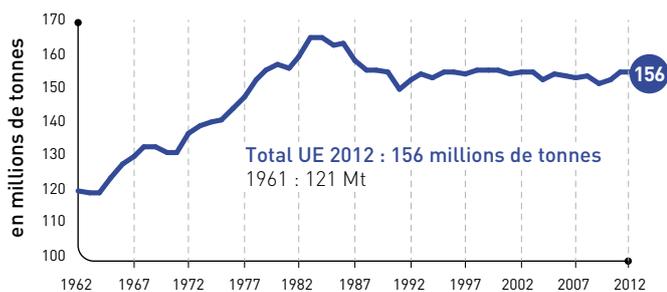
LES ENJEUX DE LA SORTIE DES QUOTAS LAITIERS

La décision de sortir des quotas laitiers constitue un tournant pour la PAC et surtout pour les producteurs. Ceux-ci vont devoir s'adapter à une nouvelle organisation des marchés, centrée notamment sur la contractualisation. De plus, la sortie des quotas laitiers intervient dans un contexte économique porteur d'incertitudes. On peut relever trois types d'incertitudes. L'agriculture s'est d'abord internationa-

lisée, et les produits laitiers font l'objet d'une demande mondiale croissante, dont la vigueur s'explique simultanément par l'élévation des niveaux de vie dans les pays émergents, qui occasionne une transition nutritionnelle, par l'urbanisation, mais également, dans le cas de la Chine, par de réels problèmes de sécurité sanitaire et par un tassement de la production de lait depuis le début des années 2000. Côté européen, la consommation de produits laitiers est plutôt stable. Ce processus s'est traduit par la montée en puissance de nouveaux concurrents lesquels, parallèlement aux producteurs européens, se livrent à une concurrence acharnée pour capter cette demande. Les producteurs de lait européens font de surcroît face à la stratégie déployée par les Etats-Unis (le dispositif d'assurance-marge inscrit dans la Loi Agricole de février 2014 laisse entendre que les Américains vont augmenter leur production de lait et de produits laitiers et exporter davantage, exacerbant l'intensité concurrentielle).

Les marchés des matières premières agricoles sont ensuite entrés, depuis 2006, dans une phase de volatilité des prix, accompagnée d'une tendance haussière qui s'est appliquée aux intrants (IPAMPA). L'augmentation des prix de ces intrants s'est répercutée sur la rentabilité des élevages laitiers (graphique 2). La crise de 2009 a, sans doute, formé l'un des signes

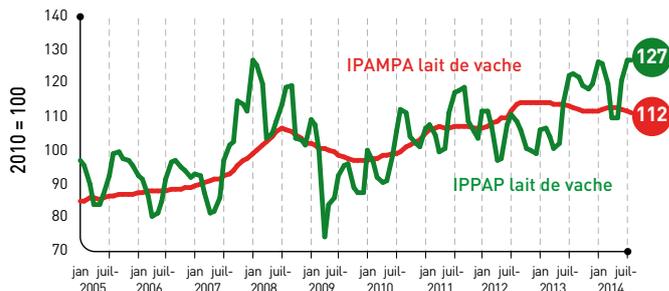
Production européenne de lait



1450 - Chambres d'Agriculture - APCA-Études économiques

source : FAO

Instabilité des prix (secteur laitier)



1585 - Chambres d'Agriculture - Études économiques

sources : INSEE, Institut de l'Elevage

³ La Bretagne (21,5% des livraisons), les Pays de la Loire (15%), la Basse-Normandie (11,5%), sont les trois régions phare de la production laitière en France, suivies de Rhône-Alpes (6,1%), du Nord-Pas de Calais (5,5%) et de la Lorraine (5,3%).

annonceurs de crises futures que connaîtra un secteur exposé aux fluctuations des marchés et aux aléas, tant juridiques qu'économiques, de la contractualisation. Ce contexte économique oblige donc les producteurs à réexaminer leurs modes de production, et à tendre vers des procédés de fabrication du lait plus économiques et rentables.

Enfin, les contraintes, règlements relevant de l'environnement, ainsi que les incitations à la production de services écologiques voire territoriaux, ont et auront manifestement des conséquences sur la conduite des élevages, sur la décision d'investissement et sur les coûts de production des exploitants⁴.

La sortie des quotas laitiers va de ce fait constituer un véritable choc concurrentiel pour les éleveurs, choc qui a d'ailleurs été enclenché, dans la mesure où les exploitations laitières spécialisées d'Allemagne, du Danemark et des Pays-Bas avaient augmenté leurs productions dès l'annonce de la date de sortie des quotas, contrairement à la France. Au regard de l'extrême diversité des productions laitières, allant des exploitations spécialisées aux zones de montagne en passant par la polyculture-élevage – sachant qu'au sein même de ces catégories, l'hétérogénéité est elle-même très importante en termes de rendement par vache laitière, d'organisation du travail, de recours au salariat, de bassins de collecte, de valorisation des produits, de résultats économiques – quelles sont les différentes voies d'adaptation ?⁵

LA FRANCE DÉTIENT-ELLE ENCORE DES ATOUTS ?

A l'échelle hexagonale, le contexte dans lequel s'inscrit la suppression des quotas laitiers va-t-il engendrer un vaste mouvement de concentration de la production, en particulier dans les zones de plaine comme le grand Ouest ? Comparativement aux concurrents européens, les producteurs situés en zones de plaine disposent d'atouts importants, autour notamment de la disponibilité des productions fourragères, d'un coût du foncier inférieur à celui



AFIN DE PRÉSERVER LA PRODUCTION LAITIÈRE ET LES EMPLOIS EN MONTAGNE, IL SEMBLE RECOMMANDÉ DE METTRE D'AVANTAGE L'ACCENT SUR LES PRODUCTIONS SOUS SIGNES DE QUALITÉ..

des concurrents européens, et du savoir-faire propre aux éleveurs. Cela laisse entrevoir qu'une marge de progression existe en matière de hausse des rendements par vache laitière et donc de positionnement sur les marchés mondiaux (intensification animale et fourragère).

Cette perspective sera toutefois dépendante de l'efficacité de la nouvelle PAC (y compris dans le domaine des normes environnementales), de la diminution du troupeau laitier dans une région comme celle de la Bretagne, de la disponibilité de la main-d'œuvre, de l'usage du progrès technique, et également des choix qui seront effectués en matière de répartition élevage bovins-viande versus élevage bovins-lait. De plus, l'efficacité économique des élevages laitiers sera, comme aujourd'hui, étroitement subordonnée à la dynamique des prix à la production comparée à celle des intrants, ainsi qu'au rapport de force entre producteurs, fournisseurs d'intrants et transformateurs. L'état de la relation contractuelle entre producteurs et transformateurs s'est de plus dégradé du fait de la crise économique et financière qui pourrait déboucher sur des pressions déflationnistes, accentuant la guerre des prix. La pression concurrentielle qui s'annonce, tant à l'échelle internationale qu'à celle de l'UE, se fera-t-elle alors au détriment des zones de montagnes comme le Massif Central, le Jura ou la Savoie ?

Afin de préserver la production et les emplois dans de telles zones, il semble recommandé de mettre davantage l'accent sur les productions sous signes de qualité, véritable vecteur de différenciation, pour répondre non seulement à la demande de proximité mais aussi aux besoins des

nouveaux consommateurs situés en Asie ou en Amérique Latine. Les débouchés proximité et les marchés lointains ne sont pas économiquement incompatibles. Pour retenir l'exemple des fromages, ce qui est vendu est bien plus qu'un bien marchand. C'est également un savoir-faire, un terroir, une identité socioculturelle pouvant faire la différence sur un marché.

La sortie des quotas laitiers apparaît de ce point de vue comme propice à une vaste réflexion sur l'organisation des filières, les gains de compétitivité-hors prix relevant d'une stratégie collective élargie à la dimension touristique. Pour autant, les productions laitières en zones de montagne doivent bénéficier de soutiens publics pérennes, pour rémunérer les biens publics produits par les éleveurs, et pour combler les écarts de revenus entre zones de plaine et de montagne.

Si l'exercice de prévision reste complexe à mener, si les incertitudes propres au marché des produits laitiers sont nombreuses à quelques mois de la suppression des quotas, on vient de voir que les atouts de la France demeurent nombreux et réels. Le temps presse pourtant pour lever les points de blocages, celui relatif à la contractualisation en constituant l'une des dimensions cruciales. Sur ce point, pour sortir sans encombre des quotas laitiers, il est requis de ne pas reproduire les erreurs commises par nos voisins suisses, qui, en sortant des quotas en 2009, ont laissé libre au cours à des conflits permanents entre producteurs et transformateurs au sujet de la fixation du prix du lait. Le marché n'est pas, loin s'en faut, l'instrument économique le plus efficace. ●

Thierry POUCH

Chambres d'agriculture France
Direction économie des agricultures et des territoires

⁴ Cf. M. Dervillé, G. Allaire [2014], « Quelles perspectives pour les filières laitières de montagne après la suppression des quotas laitiers ? Une approche en termes de régime de concurrence », INRA Productions Animales, numéro 27 (1), p. 17-30. ⁵ Le dispositif INOSYS Réseaux d'élevage des Chambres d'agriculture et de l'Institut de l'élevage permet de prendre la mesure de cette diversité. Cf. également C. Perrot, D. Cébron, M.-A. Lapuyade [2013], « Des territoires laitiers contrastés », Agreste Primeur, numéro 308, décembre, p. 1-7.