

N° 341

SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1991-1992

Rapport remis à Monsieur le Président du Sénat le 13 mai 1992.

Depôt public au Journal officiel du 14 mai 1992.

Annexe au procès-verbal de la séance du 14 mai 1992.

RAPPORT

de la commission d'enquête visant à déterminer les conditions d'application et les conséquences de la réglementation communautaire applicable à la filière laitière, notamment en matière de quotas laitiers, d'existence de fraudes ou de distorsions de concurrence, ainsi qu'à proposer des solutions pour remédier aux insuffisances constatées, créée en vertu d'une résolution adoptée par le Sénat le 13 novembre 1991.

Président

M. Georges GRUILLOT

Rapporteur

M. Marcel DAUNAY,

Sénateurs.

(1) Cette commission est composée de : MM. Georges Gruillot, président; Jean-Pierre Tizon, Roland Grimaldi, Georges Berchet, vice-présidents; Félix Leyzour, secrétaire; Marcel Daunay, rapporteur; François Blaizot, Marcel Bony, Jean Boyer, Paul Caron, Joseph Caupert, Marcel Costes, Jean Grandon, Rémi Herment, Jean-François Le Grand, Jacques de Menou, Louis Moinard, Geoffroy de Montalembert, Michel Moreigne, Alain Pluchet, Roger Rigaudière

Voir les numéros :

Sénat : 396 (1990-1991), 27, 77 et T. A. 31 (1991-1992).

Communautés européennes - Quotas laitiers - Filière laitière.

	<u>Pages</u>
1. Les différentes options ouvertes en 1984	29
2. La réglementation communautaire	34
3. Les déclinaisons nationales	38
<i>a) La mise en place des références</i>	38
<i>b) Les modalités de gestion des quotas</i>	41
4. La réglementation française	42
<i>a) L'application du contingentement de la production</i>	42
<i>b) Les mesures d'accompagnement</i>	45
B. LES MODIFICATIONS APORTEES AU DISPOSITIF	46
1. Les modifications de la réglementation communautaire	47
<i>a) Les réductions supplémentaires de la production</i>	47
<i>b) L'application du quota matière grasse</i>	48
<i>c) Les programmes de cessation d'activité</i>	50
2. L'évolution des dispositifs nationaux	52
<i>a) L'assouplissement de la réglementation</i>	52
<i>b) La poursuite de l'évolution économique de la filière</i>	52
3. Le cas français	57
<i>a) L'application du contingentement</i>	58
<i>b) Les programmes de restructuration</i>	60
C. L'EVOLUTION DES MARCHES	62
1. 1984-1985 : l'indécision	64
2. 1986 - 1987 : la reprise de la collecte et le changement de cap	65
3. 1988-1989 : une situation favorable	66
4. 1990 : le retour aux excédents	66
5. 1991 : les conséquences d'une gestion communautaire inadaptée	67
III - L'IMPACT DES QUOTAS LAITIERS	69
A. L'IMPACT DES QUOTAS LAITIERS SUR LES MARCHES	69
1. Les prix	69

	<u>Pages</u>
a) <i>Les prix communautaires</i>	69
b) <i>Le prix payé au producteur</i>	70
2. Les quantités	70
3. Le développement des produits de substitution	71
B. L'IMPACT DES QUOTAS LAITIERS SUR LES STRUCTURES DE PRODUCTION	73
1. La restructuration de la production	73
a) <i>La diminution du nombre des producteurs</i>	73
b) <i>L'augmentation des références</i>	75
2. La concentration de la transformation	76
C. L'IMPACT DES QUOTAS LAITIERS SUR LES RELATIONS AU SEIN DE LA FILIERE	77
1. La perception des quotas par les producteurs	77
2. Les relations producteurs-laiteries	79
3. Une déstabilisation du secteur de l'élevage	79
 DEUXIEME PARTIE :	
LES QUOTAS : UNE SOLUTION SATISFAISANTE ?	81
 I - UN SYSTEME ADMINISTRATIF COMPLEXE QUI FAVORISE DES PRATIQUES CONTESTABLES	81
A. LA COMPLEXITE DE LA REGLEMENTATION	82
1. L'application des quotas au cours d'une campagne laitière	82
a) <i>Le début de campagne</i>	82
b) <i>le déroulement de la campagne</i>	83
c) <i>La fin de campagne</i>	84
2. La complexité du régime des transferts de quotas	85
a) <i>Les règles générales</i>	85
b) <i>Les applications pratiques</i>	87
3. Les relations bailleurs-preneurs	91
B. DES INCERTITUDES JURIDIQUES NON RESOLUES	94
1. La nature juridique des quotas	94

	<u>Pages</u>
2. La valeur du quota	96
3. La propriété du quota	98
a) La réglementation communautaire	98
b) La réglementation française	99
C. DES AMÉNAGEMENTS PRATIQUES DOUTEUX	100
1. La gestion par les laiteries	100
a) Les irrégularités de déclaration de collecte	101
b) Les irrégularités de gestion de références	101
2. Les pratiques des producteurs	104
II. UN EFFORT D'AJUSTEMENT INÉGALEMENT RÉPARTI	105
A. UN AJUSTEMENT À LA CHARGE DE LA COMMUNAUTÉ	105
1. Les prix	105
2. Les quantités	107
3. Les parts relatives de marché	109
B. UN EFFORT TRÈS INÉGAL SELON LES ÉTATS MEMBRES	110
1. Les privilèges accordés à certains pays	111
2. La non-application de la réglementation communautaire	112
3. Les positions relatives des États membres	116
C. LE CAS FRANÇAIS : L'HÉSITATION ENTRE LA MAÎTRISE DE LA PRODUCTION, LA RATIONALITÉ ÉCONOMIQUE ET L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE	117
1. Un traitement inégal selon les situations personnelles	117
2. Un effort inégal selon les régions	120
3. Une spécialisation accrue	122
III. DES PERSPECTIVES ALARMANTES	125
A. L'ÉVOLUTION PRÉVISIBLE DE LA CONSOMMATION ET DE LA PRODUCTION	125
1. La consommation	126

	<u>Pages</u>
1. Faire appliquer la réglementation communautaire par les pays de l'Europe du Sud	169
2. Améliorer les contrôles aux frontières	170
II. AU DELÀ DU CONTINGENTEMENT, LA RECHERCHE DE DÉBOUCHÉS	173
A. LES UTILISATIONS INDUSTRIELLES	173
B. SUPPRIMER LA TAXE DE CORESPONSABILITE	174
C. MODULER LE DISPOSITIF EN FONCTION DE L'EXISTENCE DE DEBOUCHÉS	175
D. VERS UN PRIX DIFFÉRENCIE	176
III - VERS UNE MEILLEURE UTILISATION DES DROITS À PRODUIRE	179
A. LA NATURE JURIDIQUE DES QUOTAS	179
B. LE MAINTIEN D'UN CERTAIN LIEN QUOTA-FONCIER	180
C. ÉVITER CEPENDANT LE STATISME	181
1. Une meilleure utilisation des quotas disponibles	181
a) Réperer les «quotas morts»	182
b) Revoir les conditions d'attribution des quotas supplémentaires	182
c) Favoriser l'installation des jeunes	183
2. Une mobilité contrôlée des quotas	184
a) Permettre la location des quotas	184
b) Pas de vente de quotas sans vente de foncier mais des assouplissements aux règles actuelles	187
D. CLARIFIER LES RAPPORTS DU BAILLEUR ET DU PRENEUR	189
1. L'information préalable du bailleur	190
2. L'indemnisation du bailleur	190
CONCLUSION	191
EXPLICATIONS DE VOTE	193

	<u>Pages</u>
Explication de vote des commissaires appartenant au groupe socialiste	195
Explication de vote du commissaire appartenant au groupe communiste	196
ANNEXES	197
ANNEXE I : AUDITIONS	199
ANNEXE II : COMPTE RENDU DES DÉPLACEMENTS EFFECTUÉS PAR LA COMMISSION D'ENQUÊTE	201
Lozère	202
Thiérache	205
Grand Ouest	209
Grande-Bretagne	214
Belgique et Pays-Bas	220
Allemagne	229
Italie	233
Canada et Etats-Unis	236

Mesdames, Messieurs,

L'instauration en 1984 des quotas laitiers au sein de la Communauté européenne suscita d'abord des réactions hostiles de la part des producteurs français et de leurs organisations syndicales.

Puis la sûreté du revenu que procura le maintien des prix aida les exploitants à s'accommoder du système de maîtrise de la production. Le principe des quotas n'était plus guère remis en cause, même si les évidents dysfonctionnements de la gestion du système suscitaient de nombreuses critiques.

Mais la rechute du prix du lait a montré que le contingentement de la production communautaire ne constitue pas une garantie absolue de la préservation du revenu des exploitants à vocation laitière. En outre, les négociations internationales en cours dans le cadre du GATT et la perspective de la réforme de la politique agricole commune engendrent l'inquiétude quant à l'avenir de la filière laitière communautaire. N'apparaît-il pas de plus en plus clairement que la CEE supporte seule, par sa politique de maîtrise de la production, la charge de l'assainissement du marché laitier mondial pour le plus grand profit de nos concurrents des pays tiers ?

N'est-on pas alors conduit à s'interroger sur le principe même du contingentement ? Faut-il le remettre en cause ou des aménagements sont-ils nécessaires ?

C'est dans ce contexte que votre rapporteur et cinquante et un de nos collègues de divers groupes ont été conduits à déposer, le 18 juin 1991, une proposition de résolution tendant à la création d'une commission d'enquête visant à déterminer les conditions d'application et les conséquences de la réglementation communautaire applicable à la filière laitière, notamment en matière de quotas laitiers, d'existence de fraudes ou de distorsions de concurrence, ainsi qu'à proposer des solutions pour remédier aux insuffisances constatées.

Cette proposition reçut l'approbation de la Commission des affaires économiques et du plan qui, dans son rapport, constata qu'elle rejoignait des préoccupations qu'elle avait manifestées à plusieurs reprises. Quant à la commission des lois, saisie pour avis en application de l'article 11, paragraphe 1, du Règlement du Sénat, elle conclut à la recevabilité juridique de la proposition de résolution au regard de l'article 6 de l'ordonnance n° 58 1100 du 17 novembre 1958.

La proposition de résolution fut adoptée par le Sénat le 13 novembre 1991 selon les conclusions du rapport de la commission des affaires économiques qui avait précisé la mission de la commission d'enquête en lui fixant pour objectifs d'enquêter « notamment sur :

1) les conditions d'application et les conséquences de la réglementation communautaire applicable à la filière laitière, en particulier en matière de quotas ;

2) les fraudes et distorsions de concurrence existant entre les Etats membres de la Communauté et sur le marché international ;

3) les rapports entre la production, la transformation et la distribution au sein de la filière laitière.

*

* * *

Votre commission d'enquête se fixa pour objectifs tout d'abord de dresser un état de l'évolution des marchés laitiers européens depuis 1980, puis de s'interroger sur le traitement accordé à la France par rapport aux autres Etats de la communauté, en examinant notamment les modalités d'application des quotas chez nos voisins, et enfin d'étudier les conditions de fonctionnement de ce système en France en analysant les difficultés qui en sont résultées, notamment au niveau du foncier et des rapports entre bailleurs et locataires.

Sur ces derniers points, elle a estimé qu'il conviendrait notamment de s'interroger sur la nécessité de maintenir strictement le lien des quotas avec la terre ou d'instaurer leur mobilité.

Pour mener à bien sa tâche, votre commission eut recours aux modes d'investigation traditionnels des commissions d'enquête.

Elle a ainsi procédé, en dix réunions représentant une durée totale de près de 30 heures, à vingt-sept auditions ⁽¹⁾, au cours desquelles furent entendues toutes les parties concernées par la filière laitière et susceptibles de lui fournir les informations qui lui étaient nécessaires.

Elle a donc interrogé M. Louis Mermaz, ministre de l'agriculture et de la forêt, ainsi que les responsables administratifs de ses services et l'administration des douanes.

Elle a également entendu les représentants de l'ONILAIT et de la Commission des Communautés.

Elle a tenu à recueillir les avis des organisations professionnelles agricoles, générales ou spécialisées, des représentants des bailleurs et des différents intervenants de la filière laitière (transformation, grande distribution). Auprès de l'INRA, elle s'est enquis des possibilités d'utilisation industrielle des composantes du lait. Avec les représentants de la FNSAFER et du notariat, elle s'est entretenue des problèmes posés par l'application du lien quota-foncier ainsi que de la nature juridique de quotas. Enfin elle a entendu les représentants des producteurs de betteraves dans le souci de tirer des enseignements de l'application dans ce secteur d'un système différent de quotas.

En outre, il est apparu indispensable à votre commission d'effectuer des déplacements ⁽²⁾ pour mieux appréhender concrètement les conditions de fonctionnement du marché laitier, tant en France qu'à l'étranger.

Des délégations de la commission se sont donc rendues dans quelques régions françaises (Lozère, Thiérache et Grand Ouest), dans plusieurs Etats membres de la CEE (Grande-Bretagne, Belgique, Allemagne, Pays-Bas, Italie), ainsi qu'au Canada pour y étudier l'application du système spécifique de contingentement de la production laitière de ce pays et, à l'occasion de ce dernier déplacement, aux Etats-Unis, dans l'Etat du Vermont. Les déplacements à l'étranger ont bénéficié, pour leur organisation, de l'appui de nos ambassades qui ont permis de nouer les contacts nécessaires avec les responsables administratifs et professionnels des pays visités.

⁽¹⁾ cf liste en annexe

⁽²⁾ cf comptes rendus en annexe.

Mais, pour compléter son information, la commission a également adressé divers questionnaires :

- aux directeurs départementaux et régionaux de l'agriculture et de la forêt ;
- aux chambres d'agriculture ;
- aux représentants locaux des producteurs de lait ;
- aux ambassades de France dans tous les pays de la Communauté, dans les pays de l'Est, au Canada, aux États-Unis, en Nouvelle-Zélande, en Suisse et en Autriche.

Les réponses à ces différents questionnaires ont fourni des éléments d'appréciation extrêmement importants à votre commission tant sur la situation de la filière laitière dans les différentes zones du territoire français et sur le jugement porté par les intéressés sur cette situation que sur le marché laitier dans chaque État de la CEE et dans les principaux pays tiers producteurs de lait.

Votre commission souligne cependant qu'un certain nombre de destinataires des questionnaires n'ont pas cru bon de répondre⁽¹⁾.

+

* * *

Pour mesurer l'impact des quotas sur les marchés internationaux et communautaires, sur les structures de production et sur les relations au sein de la filière, il est apparu nécessaire à votre commission de décrire au préalable le paysage laitier d'avant 1984

(1) Certaines ambassades n'ont pas répondu aux questions posées : il s'agit de celles en Irlande, en Grèce, au Portugal et en Nouvelle Zélande.

Il en est de même de quelques directions départementales de l'agriculture et de la forêt (celles des Bouches-de-Rhône, du Gard, de la Haute-Garonne, de la Loire, de la Haute-Loire, des Pyrénées-Orientales, du Bas-Rhin, de la Savoie et de la Vendée) et de quelques directions régionales (celles d'Alsace, de Champagne-Ardenne, de Corse, d'Île-de-France, du Languedoc-Roussillon, du Limousin, de Midi-Pyrénées, de Haute-Normandie, de Poitou-Charentes et de Provence-Alpes-Côte d'Azur). Parmi ces dernières, certaines n'ont pas du tout répondu, d'autres se sont contentées d'envoyer les réponses des DDAF des départements composant la région concernée.

puis les conditions d'instauration du système des quotas et son évolution.

Cette analyse l'a conduite à se demander si les quotas laitiers constituent une solution satisfaisante. Votre commission a alors relevé les dysfonctionnements du système : la complexité de la réglementation, son manque de clarté et les aménagements douteux qu'elle permet ; l'inégale répartition de l'effort d'ajustement de la production ; les perspectives alarmantes dues à l'évolution prévisible de la consommation et de la production, à l'ouverture à l'Est et aux négociations internationales en cours.

Mais votre commission avait également pour mission de faire des propositions pour remédier aux anomalies constatées. Elle s'y est donc employée et elle vous soumettra des mesures qui lui paraissent devoir être prises tant au plan communautaire qu'au plan national. **Quelle que soit la nature de ces propositions, votre commission a été guidée en permanence par le souci de doter la France d'une filière laitière viable et compétitive au sein d'une Europe qui se donnerait les moyens d'affirmer sa présence sur le marché international.**

PREMIERE PARTIE : L'ETAT DES LIEUX

I. LE PAYSAGE LAITIER D'AVANT 1984

Les décennies qui précèdent l'instauration des quotas sont caractérisées par une croissance très importante de la production laitière, entrecoupée de crises conjoncturelles : celle de 1969-1971, par exemple. Cet accroissement généralisé de la production est essentiellement dû à l'amélioration des rendements. Pour ne prendre que le cas français, le rendement annuel moyen par vache s'élevait à 2.000 litres en 1950, 2.340 litres en 1960 (+ 17 %), 2.840 litres en 1970 (+ 21 %). La moyenne communautaire passe elle de 3.570 kgs en 1973 à 4.400 kgs en 1983 (+ 23 %). La mise en place de l'organisation commune du marché du lait à la fin des années soixante a accompagné l'essor généralisé de la production de la CEE qui, autosuffisante malgré l'intégration de pays fortement importateurs, devient de plus en plus dépendante du marché mondial pour l'écoulement des produits de soutien que la consommation intérieure ne peut plus absorber. La dégradation du marché mondial au début des années quatre vingt conduit à l'explosion du stockage communautaire : c'est, selon l'image complaisamment véhiculée, l'époque où les « rivières de lait » viennent gonfler « les montagnes de beurre ». Couplée à la volonté de réduire les dépenses d'intervention du FEOGA, cette crise des débouchés, après la mise en oeuvre de premières mesures de maîtrise de la production et des coûts, entraîne en 1984, une remise en cause radicale du système sur lequel la production laitière avait construit son développement.

A. VERS L'AUTOSUFFISANCE LAITIÈRE DE LA CEE

1. Le panorama du marché international et communautaire (1960-1974)

Au début des années 60, la production mondiale de lait s'élevait à environ 270 millions de tonnes et progressait sur un **taux de croissance annuel moyen de l'ordre de 3 %** (pour la période 1950-1960).

Production des principaux pays laitiers (en millions de tonnes)

U.R.S.S. ⁽¹⁾	56.245
USA	55.333
France	20.078
Allemagne occidentale	18.443
Pologne	11.800
Royaume-Uni	9.666
Canada	8.246
Australie	6.602
Pays-Bas	6.298
Danemark	5.415
Nouvelle-Zélande	5.320
Argentine	4.464

La France (avec 8,4 %) venait ainsi en troisième position, derrière les États-Unis et l'U.R.S.S. (20 % chacun).

⁽¹⁾ En 1958

En revanche, l'examen du commerce international des produits laitiers fait apparaître un tout autre classement, révélateur de la **spécialisation à l'exportation** d'un petit nombre de pays producteurs.

Quantités exportées en 1960

Pays exportateurs	Beurre		Fromages	
	1.000 t	% de la production	1.000 t	% de la production
Argentine	23,2	38	3,4	3
Australie	71	33	20,3	43
Danemark	118,0	70	75,9	67
France	23,2	6	31,3	7
Pays-Bas	40	40	109,1	53
Nouvelle-Zélande	157	72	80,7	86
USA	0,6	0,1	4,1	0,6

On constate ainsi que les économies laitières du Danemark, des Pays-Bas et surtout de la Nouvelle-Zélande sont essentiellement orientées vers l'exportation.

La présence parmi les pays exportateurs de l'Australie et de la Nouvelle-Zélande s'explique par leur appartenance au Commonwealth. En effet, la Grande-Bretagne avait organisé son économie laitière de manière à couvrir les besoins de la consommation de lait en nature par la production indigène et à recourir à l'importation pour s'approvisionner en beurre et fromage en provenance notamment du Commonwealth et du Danemark.

Dans ce cadre, la CEE apparaissait comme exportatrice, vers les pays tiers, de beurre et de laits concentrés, et importatrice, en provenance des pays tiers, de fromages.

Ce bilan apparaît comme assez équilibré ; par rapport à la consommation, il y avait un excès de laits concentrés, mais un léger déficit de fromages.

Cependant, compte tenu de l'augmentation généralisée de la production laitière, il était déjà évident que la Communauté devait devenir exportatrice, en raison notamment de la montée de l'auto-provisionnement de certains des États membres, comme la RFA. Globalement entre 1950 et 1970, la production de la CEE à six aura augmenté de 56 %.

Dix ans plus tard, le marché mondial était caractérisé par d'importantes tensions en raison de la production largement excédentaire dans plusieurs pays développés, la mise en place de la CEE à neuf et la persistance de l'absence de solvabilité des pays en voie de développement.

En 1970, la production mondiale de lait de vache (364 millions de tonnes) était assurée pour moitié par quatre pays : l'URSS et les USA, la France et la RFA.

Pour l'ensemble des produits laitiers, les principaux exportateurs étaient la France, les Pays-Bas, le Danemark, l'Australie et la Nouvelle-Zélande, les principaux importateurs étant les USA, la RFA et le Royaume-Uni.

Au sein de la CEE, l'Italie, la RFA, la Grande-Bretagne et les Pays Bas restaient les principaux importateurs de lait, même si une restructuration du marché était en cours, du fait de l'entrée dans la CEE de l'Irlande, du Danemark et surtout du Royaume-Uni. L'adhésion de celui-ci, premier importateur mondial, entretenant des relations privilégiées avec l'Australie, la Nouvelle-Zélande, le Danemark et l'Irlande (eux-mêmes aux premiers rangs des producteurs) contribuait à réunir dans la CEE à neuf quelques-uns des principaux partenaires du marché international, ce qui laissait augurer une réorientation des échanges.

2. La mise en place de l'organisation commune de marché

Le règlement 804/68 du Conseil du 27 juin 1968 institue une garantie de prix, dans le secteur des produits laitiers analogue à celle existant dans le secteur des céréales : les organismes d'intervention, désignés par les États membres, sont tenus d'acheter au prix d'intervention fixé par le Conseil toutes les quantités de beurre et de lait écrémé produites dans la Communauté qui leur sont offertes.

Classiquement, cette OCM repose sur trois mécanismes :

- un prix indicatif du lait, unique dans l'ensemble de la Communauté ;
- un soutien des prix assuré par le financement des retraits de beurre et de poudre de lait écrémé (mise à l'intervention), payés au prix d'intervention ;
- un système garantissant la préférence communautaire au moyen de prélèvements à l'importation et de restitutions à l'exportation pour compenser la différence entre le prix intérieur et celui du marché international.

Dans ce système, comparable à celui existant pour d'autres productions, le prix du lait à la production ne bénéficie ainsi d'aucune garantie directe. L'équilibre souhaitable se fait en effet par le biais du soutien au prix des produits de report.

3. L'accession à l'autosuffisance

La mise en place de l'OCM à la fin des années soixante a accompagné l'essor généralisé de la production laitière dans tous les pays de la Communauté, déjà perceptible les décennies précédentes.

Dès 1974, la Communauté est devenue autosuffisante à 100 % sous l'effet du développement rapide de la production, du développement des échanges intracommunautaires mais aussi de la nette amélioration de l'auto-provisionnement des pays déficitaires.

L'exemple de la Grande-Bretagne est à cet égard significatif. Avant son entrée dans le marché commun, ce pays était un très fort importateur de produits laitiers transformés, en provenance des autres Etats du Commonwealth et tout particulièrement de la Nouvelle-Zélande.

D'une façon globale, l'OCM aura permis un développement sensible de la production communautaire, supérieur à celui des autres pays producteurs.

De 1970 à 1983, le rythme annuel de croissance de la production communautaire (2,5 %) s'est avéré très sensiblement supérieur à celui des autres pays laitiers. Mais surtout cette

croissance aura favorisé l'auto-alimentation des pays jusqu'ici déficitaires.

B. LE POIDS CROISSANT DES DEPENSES DE SOUTIEN

1. L'essor de la production et la conquête des parts de marché

Soutenu dans tous les pays par la mise en place de l'OCM, l'essor de la production s'est poursuivi pendant la décennie précédant la mise en oeuvre des quotas.

	Moyenne 73/75	78	79	80	81	82	83	83/78
Pays de l'OCDE	193,8	207,7	211,5 (+ 1,8)	216 (+ 2,1)	218,9 (+ 1,3)	224,6 (+ 2,6)	231,6 (+ 3,1)	+ 19,5
CEE	95	104,2	106,1 (+ 1,8)	107,8 (+ 1,6)	108,2 (+ 3,7)	111,4 (+ 3)	115,2 (+ 3,4)	+ 21,3
Exportateurs hors CEE								+ 20,8
États-Unis	52,4	55,1	56 (+ 1,6)	58,3 (+ 4,1)	60,3 (+ 3,4)	61,6 (+ 2,2)	63,3 (+ 2,8)	+ 3,9
Canada	7,7	7,6	7,6 (0)	7,9 (+ 3,9)	8,1 (+ 2,5)	8,3 (+ 2,5)	8 (- 3,6)	- 9
Australie	6,7	5,8	5,6 (- 3,4)	5,3 (- 5,3)	5,4 (+ 1,9)	5,7 (+ 5,5)	6,1 (+ 7)	+ 26,7
Nouvelle- Zélande	6	6,5	6,8 (+ 4,6)	6,7 (- 1,5)	6,8 (+ 1,5)	6,9 (+ 1,5)	7,6 (+ 10,1)	

en millions de tonnes

() = taux d'augmentation

Entre 1973 et 1983, la production laitière de la Communauté s'est ainsi accrue de 20 millions de tonnes (plus de

21 %), soit plus, en moyenne, que celle de ses concurrents, à l'exception de la Nouvelle-Zélande.

Cet essor de la production de tous les Etats n'est pas sans poser de problèmes. La Communauté cumule ainsi les positions exportatrices : les débouchés ne peuvent désormais se trouver qu'à l'exportation.

Jusqu'en 1981-1982, la CEE ne cesse ainsi de renforcer sa position dans le commerce international de produits laitiers. Globalement, entre 1973 et 1987, le solde du commerce extérieur de produits laitiers a été multiplié par 5. Sa part relative dans les exportations mondiales passe pendant cette période de 37 à 54 % pour la poudre de lait écrémé, de 37 à 47 % pour le fromage. Elle dépasse 60 % pour le beurre et 70 % pour le lait condensé.

Dès les années soixante-dix, il est clair que l'économie laitière européenne devient de plus en plus dépendante de l'exportation sur le marché mondial des produits de soutien, beurre et poudre, que la consommation intérieure n'absorbe plus. Outre les critiques que les concurrents de la Communauté adressent au système des restitutions aux exportations, ce système devient de plus en plus coûteux pour la Communauté.

2. La crise du système

La crise du système résulte de la **conjonction de deux crises** : une crise des débouchés, d'une part, une crise financière, d'autre part.

Le problème posé par l'écoulement d'excédents conjoncturels s'était déjà posé de façon récurrente depuis la mise en oeuvre de l'OCM. La conjonction de la crise des années 80 avec le souci manifesté par la Commission d'enrayer la croissance exponentielle des dépenses laitières du FEOGA a conduit à une radicale remise en cause du système.

a) La crise des débouchés

La détérioration du commerce mondial des produits laitiers au début des années 80 a servi de détonateur. La demande

internationale solvable se contracte, alors que les prix mondiaux du beurre et du butteroil s'effondrent (-50 % entre 1982 et 1983).

Entre 1979 et 1983, les exportations de beurre et de butteroil diminuent de 28,5 %, celle de poudre maigre de 70 %, entraînant une diminution de la part relative de la CEE sur le marché mondial. Le marché international ne permet plus d'absorber les excédents stockés par la Communauté.

Exportations communautaires (1) CEE à 12 (milliers de tonnes)

Années	Beurre et Butteroil	Poudre maigre	Poudres grasses	Fromages
1979	496	634	381	255
1980	593	578	524	307
1981	491	501	537	360
1982	400	352	458	380
1983	355	192	394	405

Source : CEE

(1) Ventes spéciales de produits issus de stocks publics, et aide alimentaire incluses.

Cette situation est d'autant plus préoccupante qu'il ne semblait pas que les débouchés internationaux puissent présenter à brève échéance des perspectives laissant augurer d'un redressement : le marché des pays de l'Est et de l'URSS, souvent aléatoire, est d'un coût très élevé ; la demande des pays en voie de développement reste faible pour des raisons tenant à la fois aux habitudes alimentaires et à la faible solvabilité de ces pays.

Il apparaît, en outre, que le **desequilibre structurel entre la production et la consommation** communautaires ne cesse de se dégrader.

La consommation intérieure augmente, chaque année, cinq fois moins vite que les livraisons (+ 2,5 % pour les livraisons, + 0,5 % pour la consommation).

En 1983, le montant total des livraisons et des ventes directes s'élevait à 107 millions de tonnes, la consommation communautaire totale à 82 millions de tonnes. L'excédent représentait près de 20 % des livraisons et ne pouvait être écoulé

qu'aux deux cinquièmes (10 millions de tonnes d'équivalent lait) sur le marché international.

Ainsi, 13 % de la production communautaire (15 millions de tonnes) ne pouvait être ni exportée, ni consommée, condamnant la Communauté à accumuler des stocks considérables : 1 million de tonnes de poudre de lait, 700.000 tonnes de beurre.

b) La crise financière

La dégradation conjoncturelle du marché mondial et l'aggravation du déséquilibre structurel entre la consommation et la production entraînent un accroissement, jugé insupportable par la Commission, des dépenses de soutien, qu'il s'agisse du coût de l'intervention qui porte sur des quantités croissantes ou de celui des restitutions à l'exportation, accrues mécaniquement par la détérioration des prix internationaux.

Les dépenses imputables aux produits laitiers voient pourtant leur part diminuer au sein des dépenses du FEOGA-Garantie : 64 % en 1976, 25 à 30 % depuis 1980. En valeur absolue néanmoins, elles s'accroissent fortement : 1,5 million d'unités de compte en 1973, 4,4 millions d'écus en 1983.

Représentant environ 15 à 20 % de la valeur de la production laitière et croissant plus rapidement que la production, ces dépenses ne permettent d'ailleurs pas de maintenir les revenus agricoles.

C. LES PREMIÈRES TENTATIVES DE MAÎTRISE DE LA PRODUCTION ET DES COÛTS

Dans un premier temps, la Commission a mis en oeuvre une série de mesures ponctuelles tendant à réduire les dysfonctionnements, sans pour autant remettre en cause les principes de base de la politique laitière communautaire.

1. Les mesures portant sur la consommation

- Les aides à la consommation ont essentiellement porté sur le beurre et la poudre de lait écrémé.

Des tonnages de beurre importants sont ainsi régulièrement écoulés, à prix réduit, par le canal des collectivités publiques ou des industries alimentaires.

La consommation courante est, elle-même, subventionnée (de 1981 à 1985) au Royaume-Uni, en Irlande, au Luxembourg, au Danemark.

Des ventes massives de beurre à prix réduit (beurre de Noël) permettent périodiquement de «dégonfler» les stocks.

Quant à la poudre de lait écrémé, des subventions importantes sont accordées pour faciliter son **incorporation dans l'alimentation des animaux** : la consommation aidée dépasse 80 % des utilisations intérieures de la Communauté en 1983/84.

Si ces mesures ont permis, dans un premier temps, entre 1978 et 1981, de maintenir les stocks communautaires à un niveau acceptable, elles se sont avérées insuffisantes pour absorber les conséquences de la dégradation du marché mondial lequel conduisait inexorablement à une «explosion» du stockage communautaire.

2. Les mesures de maîtrise de la production

Au premier chef, la Communauté a décidé de jouer sur le prix du lait, en contenant le prix à la production.

En second lieu, elle a mis en oeuvre différentes mesures pour diminuer le nombre de producteurs livreurs.

Ainsi, entre 1977 et 1978, un programme de non commercialisation du lait a ainsi été mis en place (SILOM). Il s'agissait, par le biais de ces primes de non commercialisation ou de celles de reconversion, d'inciter les producteurs à abandonner l'élevage laitier.

3. Le prélèvement de coresponsabilité de base

Dans l'esprit de ces actions sur l'offre et la demande de produits laitiers une **taxe de coresponsabilité** a été mise en oeuvre à partir de 1977.

Instauré par le règlement CEE 1079/77, le prélèvement de coresponsabilité de base avait pour objet de faire participer financièrement les producteurs à l'écoulement des excédents de beurre et de poudre en établissant «*un lien plus direct entre production et écoulement des produits laitiers*».

Les recettes de ce prélèvement devaient permettre l'élargissement des marchés à l'intérieur de la Communauté (lait des écoles, revente de beurre à prix réduit pour les glaciers et pâtisseries) comme à l'extérieur. En outre, des actions promotionnelles et publicitaires, la recherche de nouveaux débouchés devaient être financées au titre de la «*recherche de débouchés nouveaux et de produits améliorés*».

Originellement, le règlement prévoyait que «*le niveau du prélèvement tient compte de la situation du marché, des prévisions d'offre et de demande des produits laitiers ainsi que de l'évolution des stocks*».

Le prélèvement de coresponsabilité est dû par tout producteur sur les quantités de lait livrées à une entreprise traitant ou transformant ce produit, ainsi que sur les quantités de lait vendues par le producteur sous forme d'autres produits laitiers. Il est fixé par le Conseil, selon la procédure de l'article 43, § 2, du Traité CEE, après consultation des organisations de producteurs laitiers regroupés au niveau communautaire, avant le 1er novembre pour la campagne laitière suivante.

Le prélèvement est au moins égal à 1,5 % mais n'excède pas 4 % du prix indicatif du lait (art. 2 du règlement précité).

Pour la période allant du 16 septembre 1977 jusqu'à la fin de la campagne 1977-1978, l'article 2 du règlement du Conseil n° 1079/77 a fixé le prélèvement de coresponsabilité à 1,5 % du prix indicatif.

Le prélèvement de coresponsabilité n'est pas perçu dans les zones de montagne.

Le règlement n° 1001/78 du Conseil du 12 mai 1978 supprime, à l'article 2 du règlement n° 1079/77, le taux minimal du prélèvement fixé à 1,5 % du prix indicatif et fixe pour la campagne 1978-1979 ledit prélèvement à 0,5 % seulement du prix indicatif du lait.

Le règlement n° 1271/79 du 25 juin 1979 maintient le prélèvement de coresponsabilité au taux de 0,5 % du prix indicatif au lait pour la campagne 1979 1980 mais prévoit la possibilité pour le Conseil de proroger le régime au delà du terme prévu initialement. Cette prolongation a été décidée par le Conseil de règlement n° 1364/80 du 5 juin 1980 jusqu'à la campagne 1982 1983. L'article 2 de ce règlement rétablit un taux minimum du prélèvement : 1,5 % du prix indicatif.

Pour la campagne 1980 1981, le taux du prélèvement est fixé à 2 % du prix indicatif du lait, en raison de l'importance des excédents laitiers.

Les producteurs de zone de montagne continuent à bénéficier d'une exemption du paiement de la taxe. Les producteurs des zones défavorisées, au sens de la directive 75/228 du Conseil, bénéficient d'une diminution du taux de la taxe de 0,5 point dans la limite d'une production annuelle de 60.000 kg de lait.

Il est prévu, pour la campagne laitière 1981 1982, un prélèvement additionnel si la quantité de lait vendue en 1980 s'est accrue de 1,5 % par rapport à celle de 1979 de manière à faire supporter par les producteurs eux-mêmes le coût de résorption de cette production supplémentaire. Bien que la production de lait ait augmenté en 1980, le règlement n° 857/81 du Conseil du 1er avril 1981 se borne à fixer pour la campagne 1981 1982 le prélèvement de coresponsabilité à 2,5 % du prix indicatif du lait et renvoie l'utilisation éventuelle d'un prélèvement additionnel à la prochaine campagne.

Le règlement n° 1189/82 du 18 mai 1982 prolonge l'application du prélèvement pour la campagne 1983 1984 et en remanie le taux général à 2 % pour la campagne 1982 1983, « pour tenir compte de l'amélioration de la situation du marché laitier ».

Le règlement n° 1209/83 du 17 mai 1983 prolonge d'une année supplémentaire le prélèvement en le maintenant au taux de 2 %.

En 1984, le règlement n° 861/84 du 31 mars 1984 fixe un taux de 3 % pour la campagne 1984/85. Ce taux est ramené à 2 % par le règlement n° 1302/85 du 23 mai 1985 qui proroge d'une année le mécanisme.

Les règlements ultérieurs prolongent le système d'année en année et maintiennent le taux de 2 % (règlements n° 1338/86 du 6 mai 1986, n° 1894/87 du 2 juillet 1987, n° 2234/88 du 19 juillet 1988).

Le règlement n° 1113/89 du 27 avril 1989 ramène le taux à 1,5 % et exonère les producteurs des zones défavorisées de tout prélèvement.

Le système est reconduit par les règlements n° 1425/89 du 24 mai 1989, n° 1442/90 du 30 mai 1990 et n° 1632/91 du 13 juin 1991.

Il s'agissait par conséquent, en dehors de toute technique de maîtrise quantitative de la production, de faire financer par la production l'écoulement des produits. La Commission présentait d'ailleurs explicitement ce mécanisme comme un premier pas sur la voie de la responsabilité financière des producteurs pour les excédents structurels.

A cet égard, et jusqu'à l'introduction des quotas en 1984, la taxe de coresponsabilité a été acceptée dans la mesure où elle pouvait être considérée comme une « assurance contre les quotas ».

Il faut cependant souligner que le prélèvement de coresponsabilité n'était que l'un des volets du « programme d'action 1977-1980 en vue de l'établissement progressif de l'équilibre sur le marché laitier », lequel prévoyait parallèlement la mise en place d'une taxe sur les corps gras qui, elle, n'a jamais vu le jour.

Dans la même optique, la Commission avait avancé l'idée d'une « modulation des garanties en fonction d'objectifs de production annuelle ». Il s'agissait d'obtenir, pour le lait, que la croissance des livraisons n'excède pas celle de la consommation (+ 0,5 % annuel). Des seuils de garantie ont été fixés pour 1982 et 1983, et dépassés, sans déclencher pour autant l'application des mesures restrictives envisagées.

Inopérantes pour résoudre durablement les problèmes posés par le déséquilibre du marché laitier, ces premières tentatives n'en portent pas moins les germes de la future politique des quotas : volonté de responsabiliser les producteurs en pénalisant la production d'excédents (taxe de coresponsabilité), création par la Commission d'un « prélèvement supplémentaire », destiné à couvrir les coûts d'écoulement du lait dépassant l'objectif de production et appliqué aux laiteries qui le répercuteraient sur les producteurs individuels, sur la base de leurs livraisons supplémentaires (seuil de garantie)...

C'est dans ce contexte que la Commission s'est vu confier par le Conseil européen de Stuttgart de juin 1983, le soin d'élaborer de nouvelles propositions. Trois voies étaient possibles :

- celle de la régulation par des prix ajustés aux conditions du marché, éventuellement atténuée par la mise en place d'aides directes. La Commission proposait une forte baisse des prix (-12 %);

- celle du renforcement de la selectivité de l'aide communautaire qui pouvait comporter différents volets : financement reversé aux petits producteurs ; limitation du financement et de la production des producteurs aux revenus élevés ou dont la production reposait sur la transformation d'aliments importés ; prix du lait différent selon la taille de l'élevage (quantums) ; taxes différentes selon les quantités produites ou le caractère plus ou moins intensif de l'exploitation (solution proposée par la Commission) ;

- celle, enfin, des quotas.

II. L'INSTAURATION ET L'ÉVOLUTION DES QUOTAS DEPUIS 1984

A. LA MISE EN OEUVRE DES QUOTAS

Le dispositif de contingentement de la production laitière adopté en 1984 comprend plusieurs éléments. Cadre relativement souple, le système des quotas a permis différentes déclinaisons nationales, dont la réglementation française apparaît comme un exemple particulièrement fluctuant.

1. Les différentes options ouvertes en 1984

Les premières tentatives de maîtrise de la production s'étant révélées insuffisantes afin de limiter l'évolution des coûts, pour le budget communautaire, des mécanismes de garantie en matière laitière, le Conseil Européen, réuni à Stuttgart, en juin 1983, confia à la commission la tâche de définir les nouveaux instruments d'un véritable rétablissement des équilibres de marché.

Parmi les solutions envisageables, la Commission aurait pu opter pour une baisse des prix.

- La baisse des prix aurait eu pour effet de rapprocher le prix garanti par les mécanismes de la politique agricole commune du niveau de prix pratiqué sur le marché mondial.

Un tel système aurait présenté deux avantages principaux, tenant à l'accroissement de la demande qui aurait pu résulter de la diminution du prix des produits laitiers. La Communauté aurait, logiquement, pu disposer de débouchés supplémentaires sur le plan international, pour autant qu'un tel accroissement de sa capacité exportatrice ne se soit pas heurté à des mesures de protection de ses partenaires.

En outre, sur le marché communautaire, une croissance de la consommation aurait pu suivre la baisse des prix. Encore, convient-il de relativiser une telle conséquence, car la consommation de produits laitiers n'est pas indéfiniment extensible.

Surtout, une telle solution, par les baisses de prix importantes qu'elle aurait supposées, aurait entraîné une modification économique considérable des conditions de production en vigueur au sein de la Communauté. Parce qu'elle aurait conduit à une réduction très rapide du nombre des exploitants, la diminution brutale des mécanismes de soutien communautaires n'était pas compatible avec la poursuite des objectifs de la politique agricole commune.

- Afin de préserver les acquis et les mécanismes de la réglementation communautaire, une autre solution a prévalu. Le **contingentement des quantités produites**, ou quotas, permet d'obliger les producteurs à s'adapter aux contraintes du marché mais il présente l'avantage de ne pas remettre en cause les positions acquises, quelles qu'elles soient.

La réglementation s'applique indifféremment à l'ensemble -très hétérogène- des producteurs communautaires.

Toutefois, au-delà des principes de base (alourdissement de la taxe de coresponsabilité, stabilisation du prix indicatif et contingentement des quantités produites), la réglementation laissait une grande marge de manoeuvre aux autorités nationales.

La maîtrise de la production : des exemples hors CEE

1. Les quotas laitiers canadiens

Ils furent instaurés au début des années 1970 pour remédier à l'augmentation des surplus dus à une production incontrôlée. La politique laitière canadienne est désormais fondée sur un objectif d'autosuffisance. Les quotas furent répartis entre les provinces selon un critère historique. Cette répartition est actuellement immuable.

Sont distingués les quotas pour le lait de transformation et les quotas pour le lait de consommation.

Les quotas sont gérés à trois niveaux :

- au niveau fédéral, la Commission canadienne du lait fixe pour le début de chaque campagne laitière un quota national (quantité mise sur le marché, Q.M.M.) pour le lait de transformation, exprimé en kg de matière grasse ;

- cette Q.M.M. est ensuite attribuée, au niveau provincial, aux offices de commercialisation du lait, suivant une clé de répartition inchangée depuis 1975 ;

- par ailleurs, chaque office provincial gère ses propres quotas de lait de consommation. Les quotas « lait de consommation » et « lait de transformation » sont ensuite attribués aux producteurs sur la base de quotas mensuels

Le commerce interprovincial du lait de consommation est interdit. Quant aux quotas de lait de transformation, aucun mécanisme ne permet leur transfert d'une province à l'autre.

La Commission canadienne du lait constitue le pivot de la politique laitière canadienne.

Mais l'articulation entre la C.C.L. et les offices de mise en marché du lait des provinces, qui gèrent eux les quotas de lait de consommation, reste difficile : par exemple, le développement de la consommation de lait écrémé se traduit par un accroissement de la production de crème, et aussi de celle de beurre, ce qui vient perturber la filière « lait de transformation ».

Il s'agit d'un système rigide, où les seuls éléments de souplesse concernent l'allocation des quotas aux producteurs et l'existence d'un marché d'échanges de quotas entre producteurs. Les modalités d'attribution des quotas aux producteurs et de gestion du marché des quotas sont spécifiques à chaque province.

Hormis certaines politiques d'allocation visant à faciliter l'installation de jeunes agriculteurs, aucune province n'a utilisé ces modalités dans des perspectives d'aménagement du territoire ou d'accélération du processus de restructuration.

Par ailleurs, le marché des transactions de quotas est très étroitement encadré par les offices provinciaux : toutes les transactions se font par leur intermédiaire. Certains offices (Québec, Ontario) retiennent au passage un pourcentage des volumes échangés (15 % au Québec), se constituant ainsi des réserves en vue d'allocations spécifiques aux jeunes agriculteurs. Ces retenues ne sont pas appliquées dans le cas de transactions entre membres immédiats d'une famille, lors de l'achat complet par un nouveau producteur d'une ferme laitière (troupeau, bâtiments, terre et quotas) ou lors de la constitution d'une « société » (équivalent d'un GAEC).

Au Québec et en Ontario, chaque année environ 10 % des quotas changent de main mais moins du tiers de ces changements proviennent de transactions sur le marché des quotas. Depuis quelques années, dans un contexte de réduction du quota national, les valeurs de ces transactions ont augmenté : elles se situent à environ 3,50 dollars canadiens le litre/jour de lait de consommation, et 30 dollars canadiens le kilo de matière grasse pour le lait de transformation, soit au moins deux fois le revenu brut annuel généré.

Quant aux possibilités de location de quotas, elles sont très réduites, par le fait qu'un agriculteur qui produit moins de 85 % de son quota une année donnée perd, l'année suivante, le quota équivalent à la différence entre sa production de l'année et 85 % de son quota.

Un système d'échanges de quotas comme celui du Canada constitue en soi un puissant facteur de restructuration :

- la vente de quotas permet à des agriculteurs abandonnant l'activité laitière de le faire dans des conditions financières acceptables ;
- les quotas offerts sur le marché intéressent d'abord ceux des producteurs qui bénéficient d'une marge bénéficiaire leur permettant de se porter acquéreur ;
- les systèmes de réserve constitués pour les jeunes agriculteurs ont permis par exemple au Québec de maintenir un rythme d'installations en production laitière supérieur à celui des autres productions.

Toutefois, le marché des quotas a toujours été étroitement encadré, et il ne concerne qu'une fraction (de l'ordre de 20 %) des transferts de quotas, l'essentiel de ceux-ci étant réalisés à l'occasion de reprises d'exploitations laitières. Il n'est utilisé que pour des ajustements à la marge.

Le système de maîtrise de la production devra évoluer pour être préservé. Il est probable notamment que des souplesses seront introduites pour permettre une certaine mobilité des quotas d'une province à l'autre. Une réforme du système de fixation des prix au producteur est aussi envisageable pour freiner la hausse des prix.

Enfin, la distinction entre lait de consommation et lait de transformation, d'application délicate, pourrait être remise en cause.

2. Le contingentement laitier en Suisse

L'attention particulière que l'État suisse porte à l'économie laitière s'exprime par un ensemble de mesures qui visent à limiter et orienter tant quantitativement que qualitativement la production (tout en la protégeant par une vaste panoplie de mesures douanières).

En application de l'arrêté de 1988 sur l'économie laitière, la garantie d'un prix couvrant les frais de production est la pièce maîtresse du dispositif de soutien de la Confédération à l'économie laitière. Les producteurs se voient garantir par l'État un prix fixe pour une quantité globale légèrement supérieure à trois millions de tonnes de lait commercialisé.

Fixé annuellement par le Conseil Fédéral, le prix payé aux paysans est déterminé par un système de suppléments et de déductions aux objectifs divers, taxe supplémentaire pour les zones de grandes cultures ou les grands producteurs, indemnité de non ensilage. La garantie du prix est liée à l'obligation de livrer au centre collecteur habituel le lait qui n'est pas utilisé à la ferme, sauf exceptions liées à l'approvisionnement local.

Le contingentement laitier a été introduit par l'arrêté sur l'économie laitière de 1977, entré en vigueur le 1er mai 1979 après référendum.

Sous le régime du contingentement, la quantité de lait pour laquelle la Confédération paie le prix garanti est répartie entre les producteurs. Au-delà du contingent, le producteur n'obtient qu'un prix réduit de 85 pour cent au maximum (actuellement, la réduction est de 90 centimes par kilo). Dans les zones géographiques inférieures, tout dépassement de contingent de plus de 1000 kilos entraîne une réduction proportionnelle du contingent l'année suivante.

Depuis le printemps 1979, les contingents peuvent être adaptés sur requête en cas de modification des surfaces, assainissement d'étables, changement d'exploitant, reprise des livraisons de lait et achat de bétail de rente provenant de régions de montagne (contingent supplémentaire).

Le quota moyen est d'environ 60 000 kilos.

Ce système s'apparentant à celui des quotas aura permis une maîtrise satisfaisante de l'offre. Encore a-t-il fallu qu'en 1986/87, le Conseil Fédéral réduise de 1 à 3 pour cent tous les contingents dépassant 30 000 kilos. Au printemps 1987, préférant éviter une nouvelle réduction, l'Union centrale des producteurs suisses de lait (U.C.P.L.) a racheté par ses propres moyens une certaine quantité de contingents.

Le Conseil étudie la possibilité de mettre en oeuvre une campagne de restructuration, accompagnée d'un système de transfert des quotas par cession ou location.

3. Le régime autrichien des quotas

a) Le système des quotas

En surproduction permanente de lait, l'Autriche a adopté une politique de quotas à compter du 1er juillet 1978. Une mesure plus drastique - diminuer les prix payés aux agriculteurs - avait alors été rejetée par le Gouvernement.

Les quotas accordés chaque année, qui commencent le 1er juillet, dépassent en général de 21 % les besoins réels du marché (2,2/2,3 millions de tonnes) afin de garantir une livraison continue en cas de chute accidentelle de la production, de pouvoir faire face à des variations saisonnières de disponibilité en lait et d'assurer une livraison continue sur toute l'année aux fromageries pour les fabrications destinées à l'exportation (fromages type Emmental).

Chaque agriculteur reçoit un quota individuel qui a été calculé au départ sur la base des quantités de lait livrées les années précédentes. Il s'agit d'un même système quantitatif dans lequel ni le taux de matière grasse, ni la qualité du lait n'entrent en compte.

Une augmentation des quotas attribués au départ a été possible lorsque l'agriculteur s'est trouvé en situation critique pendant la période prise en compte pour le calcul des quotas (216 000 tonnes accordées) ou lorsqu'il a été excédentaire dans les années 1979 à 1985 (260 000 tonnes). Les nouveaux installés de 1978 à 1980 se sont vus attribuer 119 000 tonnes.

De son côté, le Gouvernement a racheté environ 332 000 tonnes.

Pour réduire les quotas, différentes campagnes ont été mises en oeuvre :

- entre juillet 1985 et septembre 1988, concernant 9 500 agriculteurs et 117 000 tonnes ;

- en 1987/1988. Cette campagne tendait à obtenir contre le paiement d'une prime, que les producteurs n'utilisent pas la totalité de leurs quotas. 31 000 agriculteurs, pour 416 000 tonnes, auraient été concernés.

b) Le régime juridique des quotas

Les quotas sont en principe liés au foncier. Si une exploitation agricole est vendue, les quotas passent automatiquement à l'acquéreur.

Il existe toutefois une exception à cette liaison automatique au foncier : depuis 1988, sous certaines conditions les quotas peuvent être commercialisés. Un producteur laitier peut acheter des quotas, mais jamais plus de 6 000 kgs par an et en tout au maximum 80 000 kgs. Seul un nouvel arrivé peut acquérir jusqu'à 30 000 kgs de quotas pour la première année lors de la reprise d'une exploitation agricole.

En outre, le système dépend de la surface fourragère dont l'acquéreur dispose. Il faut que ses quotas de départ soient inférieurs au produit de sa surface fourragère multipliée par 6 000 pour les 5 premiers hectares, 5 000 pour 6 hectares supplémentaires, 4 000 pour 5 hectares supplémentaires.

Les conditions de location des quotas sont identiques à celles de l'achat. un locataire doit toutefois louer non seulement les quotas, mais aussi l'exploitation et ceci pour une durée minimale d'un an.

L'introduction des quotas avait surtout pour objectif de réduire la surproduction de lait et d'éviter une chute du prix du lait à la production. Elle n'était pas utilisée à des fins d'aménagement du territoire. Depuis l'entrée en vigueur de la possibilité de commercialisation des quotas, on constate toutefois un changement dans la structure des entreprises et un déplacement des zones de production de l'est de l'Autriche vers l'ouest. En effet, ce sont en grande partie les agriculteurs dont les quotas ne dépassaient pas les 10 000 kgs qui les vendaient à ceux disposant entre 30 000 kgs et 60 000 kgs.

Si l'on dresse un bilan de l'introduction des quotas, il semble que cette mesure par elle-même n'aurait pas suffi à réduire les quantités de lait livré. Ce sont plutôt les campagnes de restructuration qui ont été les plus efficaces.

2. La réglementation communautaire

Le régime de prélèvement supplémentaire, ou système des quotas concernant le secteur laitier, a été institué pour cinq périodes consécutives de douze mois du 1er avril 1984 au 31 mars 1989.

La réglementation applicable, en matière laitière, ne comprend aujourd'hui pas moins de douze règlements, plusieurs fois modifiés (1).

(1) L'ensemble de ces documents représente 61 pages de réglementation. On ne saurait, dans ces conditions, s'étonner du sentiment de complexité fréquemment émis à l'encontre du système des quotas (cf. Deuxième partie I A 1.).

Règlementation applicable

- Règlement (CEE) n° 804/68 du Conseil, du 27 juin 1968, portant organisation commune des marchés dans le secteur du lait et des produits laitiers, modifié en dernier lieu par le règlement (CEE), n° 1630/91.
- Règlement (CEE) n° 857/84 du Conseil, du 31 mars 1984, portant règles générales pour l'application du prélèvement visé à l'article 5 quater du règlement (CEE), n° 804/68 dans le secteur du lait et des produits laitiers, modifié en dernier lieu par le règlement (CEE), n° 1639/91.
- Règlement (CEE) n° 1546/88 de la Commission, du 3 juin 1968 fixant les modalités d'application du prélèvement supplémentaire visé à l'article 5 quater du règlement (CEE), n° 804/68, modifié en dernier lieu par le règlement (CEE) n° 2061/91.
- Règlement (CEE) n° 2033/85 de la Commission, du 23 juillet 1985, portant adaptation des quantités globales garanties de lait et produits laitiers visés à l'article 5 quater du règlement (CEE), n° 804/68 et à l'article 6 du règlement (CEE), n° 857-84, modifié en dernier lieu par le règlement (CEE), n° 1867/90.
- Règlement (CEE) n° 1336/86 du Conseil, du 6 mai 1986, fixant une indemnité à l'abandon définitif de la production laitière, modifié en dernier lieu par le règlement (CEE) n° 1638/91.
- Règlement (CEE) n° 2321/86 de la Commission, du 24 juillet 1986, portant modalités d'application du règlement (CEE), n° 1336/86 fixant une indemnité à l'abandon définitif de la production laitière, modifié en dernier lieu par le règlement (CEE) n° 3776/90.
- Règlement (CEE) n° 775/87 du Conseil, du 16 mars 1987, relatif à la suspension temporaire d'une partie des quantités de référence visées à l'article 5 quater paragraphe 1 du règlement (CEE), n° 804/68 portant organisation commune des marchés dans le secteur du lait et des produits laitiers, modifié en dernier lieu par le règlement (CEE) n° 3643/90.
- Règlement (CEE) n° 1070/87 de la Commission du 15 avril 1987, portant modalités d'application du règlement (CEE), n° 775/87 relatif à la suspension temporaire d'une partie des quantités de référence visées à l'article 5 quater paragraphe 1 du règlement (CEE), n° 804/68 portant organisation commune des marchés dans le secteur du lait et des produits laitiers, modifié en dernier lieu par le règlement (CEE), n° 2821/88.

- Règlement (CEE) n° 1636/91 du Conseil, du 13 juin 1991, établissant, pour la période allant du 1er avril 1991 au 31 mars 1992, la réserve communautaire pour l'application du prélèvement visé à l'article 5 quater du règlement (CEE), n° 804/68 dans le secteur du lait et des produits laitiers.

- Règlement (CEE) n° 1637/91 du Conseil, du 13 juin 1991, fixant une indemnité relative à la réduction des quantités de référence visées à l'article 5 quater du règlement (CEE) n° 804/68 et une indemnité à l'abandon définitif de la production laitière.

- Règlement (CEE) n° 2349/91 de la Commission, du 31 juillet 1991, portant modalités d'application du règlement (CEE), n° 1637/91 fixant une indemnité relative à la réduction des quantités de référence visées à l'article 5 quater du règlement (CEE), n° 804/68 et une indemnité à l'abandon définitif de la production laitière, modifié en dernier lieu par le règlement (CEE) n° 3024/91.

- Règlement (CEE) n° 651/91 de la Commission, du 18 mars 1991, fixant pour la septième période de douze mois les montants du prélèvement visé à l'article 5 quater du règlement (CEE), n° 804/68 du Conseil dans le secteur du lait et des produits laitiers.

• L'objectif du contingentement est clairement défini. Il s'agit *« d'éviter, sur le marché du lait et des produits laitiers, des perturbations qui pourraient résulter de la modification des prix lors du passage d'une campagne laitière à l'autre »*.

Il importe donc de *« maîtriser la croissance de la production laitière tout en permettant les évolutions et les adaptations structurelles nécessaires, compte tenu de la diversité des situations nationales, régionales ou des zones de collecte dans la Communauté »*.

A cet effet, un prélèvement supplémentaire à la charge des producteurs ou des acheteurs de lait de vache est institué.

Ce prélèvement est dû sur les quantités de lait livrées par des producteurs qui dépassent une quantité de référence déterminée.

Une quantité globale de référence, équivalente à 98,2 millions de tonnes de lait, a été fixée pour l'ensemble de la Communauté. Elle correspondait lors de l'instauration de ce système, en 1984, à la collecte observée en 1981, augmentée de 1 % (1).

Ce quota communautaire fut réparti entre les différents Etats membres, selon plusieurs critères tenant compte, d'une part, de l'évolution récente de la collecte (les pays qui connaissaient une progression rapide se voyaient imposer une diminution plus forte) et, d'autre part, de facteurs socio-économiques propres à chacun, comme l'importance de la production laitière dans l'économie agricole concernée.

Des références ont également été allouées aux exploitants produisant du lait de consommation, de la crème, du beurre ou du fromage de lait de vache et vendant ces produits directement à la consommation. Ces ventes directes ont été fixées, pour la Communauté à Dix, à 3,761 millions de tonnes.

• Chaque Etat membre pouvait opter entre **deux mécanismes d'application du prélèvement.**

Dans la formule A, dite du «quota individuel», le prélèvement est dû par tout producteur de lait sur les quantités de lait et/ou d'équivalent lait qu'il a livrées à un acheteur et qui dépasse le quota qui lui a été alloué.

Dans le cadre de la formule B, dite du «quota par laiterie», le prélèvement est dû par tout acheteur de lait ou d'autres produits laitiers sur les quantités de lait ou d'équivalent lait qui lui ont été livrées par des producteurs et qui dépasse le quota qui lui a été alloué pour la campagne concernée.

Dans ce cas, la laiterie répercute le prélèvement sur des producteurs qui ont contribué au dépassement du quota, après répartition des quantités susceptibles d'être redistribuées.

Cette inégalité est compensée par un niveau de prélèvement différent selon la formule choisie.

(1) Toutefois, le Règlement n° 857-84 ouvrait aux Etats membres la possibilité de retenir comme base la quantité correspondant à l'année 1982 ou 1983 affectée d'un pourcentage permettant d'atteindre le même résultat, pour des raisons concernant leurs conditions de production ou de collecte.

Ce prélèvement a été initialement fixé à 75 % du prix indicatif du lait, en cas d'application de la formule A, et à 100 % de ce prix indicatif, en cas d'application de la formule B ⁽¹⁾.

Enfin, la réglementation a tenu compte de certaines situations particulières (producteurs qui ont souscrit un plan de développement de leur production laitière avant le 1er mars 1984, jeunes agriculteurs, producteurs ayant été affectés par des événements exceptionnels) et permet aux Etats membres de constituer une réserve nationale, afin de servir les exploitants juges prioritaires. En outre, la réglementation communautaire a prévu une "réserve communautaire" destinée à allouer des quantités supplémentaires au début de chaque période de douze mois, aux Etats membres dans lesquels l'application du régime posait des problèmes particuliers en matière d'offre ou de structures. Cette réserve a été fixée à 393.000 tonnes pour chacune des trois premières campagnes.

La réglementation européenne, même si elle établit des principes de base, notamment le lien entre la référence laitière et l'exploitation, c'est-à-dire le foncier, laisse donc une importante marge de manoeuvre aux Etats membres pour définir des modalités précises d'application, tenant compte de leur politique et histoire laitières.

3. Les déclinaisons nationales

L'analyse des modalités d'application des quotas laitiers au sein de la Communauté économique européenne, telle qu'elle existait en 1984, montre la diversité des situations nationales. Tant l'organisation administrative et professionnelle que les choix économiques pratiqués lors de l'instauration du contingentement sont à l'origine des différences observées entre les Etats membres.

a) La mise en place des références

La quantité globale de référence, égale à 98,2 millions de tonnes en 1984, fut répartie entre les Etats membres, à charge pour eux d'allouer

⁽¹⁾ En cas de vente directe à la consommation, le prélèvement est fixé à 75 % du prix indicatif.

à chaque producteur ou acheteur, selon la formule choisie, son propre quota.

Six Etats sur dix - France, Luxembourg, Royaume-Uni (à l'exception de l'Irlande du Nord), Irlande, Danemark et Grèce- choisirent le quota par laiterie. Les quatre autres - Allemagne, Italie (où les quotas sont cependant gérés par groupements de producteurs), Pays-Bas et Belgique- préférèrent alors les quotas individuels.

Par rapport aux livraisons de l'année 1983, la réduction de la production apparaît inégale selon les pays, plus forte en Europe du Nord et en Allemagne qu'ailleurs.

L'Irlande et l'Italie, ayant fait valoir leur situation particulière, ont bénéficié de possibilités d'accroissement de la production, de même que le Luxembourg et la Grèce, où l'année de référence était 1981.

La mise en oeuvre des quotas laitiers en Europe

PAYS	SYSTEME DE QUOTAS : DONNEES 1984/85			
	Formule	Quantité globale garantie en 1984/85 (en milliers t)	Variation de la QG/ livr. 1983 (en %)	Variation réf. par producteur (en %)
R.F.A.	A	23 487	- 6,7	de - 2 à - 12,5
France	B	25 585	2	de - 1,8 à - 2,8
Italie	A	8 798	+ 7	nd *
Pays-Bas	A	12 052	- 6,4	- 8,65
Belgique	A	3 163	- 3,1	de - 3 à - 5
Luxembourg	B	293	+ 4,3	+ 2,3
Royaume-Uni	B	15 552	- 7,4	- 9
Irlande	B	5 583	+ 4,5	nd *
Danemark	B	4 932	- 5,6	- 6,7
Grèce	B	472	+ 8,8	nd *
CEE		99 917	- 4,1	

Source : CEE

* non disponible

Les références individuelles correspondaient à une variation plus ou moins forte autour de la moyenne retenue pour chaque Etat membre.

La modulation a été effectuée selon des critères propres à chaque pays :

- niveau des livraisons en Belgique, en Irlande et au Royaume-Uni ;

- en Allemagne, niveau des livraisons et taux d'accroissement entre 1981 et 1983, la réduction étant plus forte pour des gros producteurs ;

- zone géographique en France, les producteurs de montagne devant limiter leurs livraisons d'1 % de moins que les autres.

D'une manière générale, cette modulation reflète les priorités définies par chaque Etat membre lors de la mise en oeuvre des quotas.

Ces priorités ont concerné les petits producteurs et les producteurs considérés comme prioritaires, c'est-à-dire principalement, et au-delà des spécificités nationales, les jeunes récemment installés.

Chaque pays semble avoir eu des difficultés à définir les catégories de prioritaires, notamment lorsque la formule du quota individuel avait été choisie. En Allemagne, la surnotification a dépassé un million de tonnes. Dans le cadre des réductions de production prévues, une réserve d'environ 0,3 million de tonnes a été constituée ; les quotas restant devraient être obtenus par une action nationale de rachat aux producteurs. Ainsi que l'explique le ministère fédéral de l'alimentation, de l'agriculture et des forêts en réponse à votre commission, *«le besoin en quotas s'est avéré... en réalité nettement plus élevé, se chiffrant à plus de deux millions. Etant donné que, vu du côté allemand, les producteurs concernés avaient droit à l'attribution de quotas supplémentaires, les quantités garanties nationales ont donc été dépassées. Le Gouvernement fédéral a entrepris de grands efforts financiers afin d'arriver en 1990 à résorber complètement ces excédents par rapport aux quantités de référence»*.

Complexe à l'origine, la politique des producteurs prioritaires s'est partout simplifiée depuis 1984, pour ne concerner principalement aujourd'hui que les jeunes.

b) Les modalités de gestion des quotas

Chaque Etat membre s'est doté de modalités de gestion des quotas laitiers qui tiennent compte de sa structure administrative et de son organisation professionnelle.

On peut distinguer les pays à acheteur unique ou ceux dans lesquels existe un monopole régional de collecte, et ceux dans lesquels plusieurs laiteries sont en concurrence.

- Les Milk Marketing Boards de Grande-Bretagne, et notamment celui exerçant en Angleterre et Pays de Galles, ont un monopole de collecte.

Il était donc compréhensible que le Royaume-Uni choisisse le quota par laiterie et lui en confie la gestion. Cet organisme a naturellement toutes les facilités pour évaluer les collectes et opérer les retenues sur la paye du lait. Le ministère de l'Agriculture exerce un contrôle sur la gestion.

Au Danemark, les professionnels, désireux de tirer le meilleur parti du quota par laiterie, ont créé un acheteur unique qui rétrocède le lait aux transformateurs.

Le «Danish Milk Board» qui assure cette fonction d'acheteur unique est une émanation directe du «Danish Dairy Board», puissante organisation interprofessionnelle de plus de 1 000 personnes administrée par un Conseil d'Administration comprenant des représentants de toute la filière laitière, un peu à l'image du Conseil de Direction de l'ONILAIT en France.

- Dans le cas d'acheteurs multiples, chaque pays a mis en place un système particulier.

En Allemagne, le Ministère fédéral de l'Agriculture assure la gestion des quotas. Toutefois, il a été amené à déléguer aux Länder certaines compétences, notamment en matière de détermination des producteurs prioritaires, ce qui a conduit aux surnotifications évoquées précédemment.

Les Pays-Bas, qui avaient choisi initialement le quota par producteur, se sont ensuite ralliés au quota par laiterie. Si le ministère de l'Agriculture fixe l'ensemble des règles de détermination des références et du régime juridique des quotas, en revanche, la gestion de ceux-ci et la perception des pénalités sont assurées par le «Produktschap Voor Zuivel» (PVZ), organisme interprofessionnel de droit public chargé de gérer le secteur laitier. Comme à l'ONILAIT ou au Danish Dairy Board, le Conseil du

PVZ regroupe toutes les familles de la filière laitière avec les représentants des ministères concernés.

Sans qu'il soit possible d'établir de comparaison rigoureuse, on peut noter que les « pays laitiers » de la CEE ont, à l'exception de l'Allemagne, mis en place un système où la profession se trouve directement impliquée dans la gestion des quotas, sous le contrôle de l'Etat.

Ce mécanisme a également été institué en France, où les laiteries se sont vu confier un rôle important, contrôlé par l'ONILAIT.

4. La réglementation française

a) L'application du contingentement de la production

Le décret n° 84-661 du 17 juillet 1984 relatif à la maîtrise de la production du lait de vache et aux modalités de recouvrement d'un prélèvement supplémentaire à la charge des acheteurs et des producteurs de lait de vache a introduit les dispositions communautaires en droit français.

- La France a retenu :

- la formule B, du quota par acheteur (1) ;

- la séparation en deux régions du territoire national : montagne et autres zones ;

- l'année 1983 comme base de référence pour chaque producteur qui devrait en outre être inscrit comme livreur de lait auprès d'une laiterie au 2 avril 1984 pour bénéficier d'un quota.

Afin de respecter la quantité globale garantie à la France, les références de 1983 ont fait l'objet d'une réduction de 2,8 % au titre de la campagne 1984/85 (1,8 % en zone de montagne).

- Sur le plan de la gestion, l'Office National Interprofessionnel du Lait et des Produits Laitiers est chargé :

1. Chaque année, un "arrête de campagne" détermine les quantités de références des acheteurs de lait (cf, par exemple, l'arrête du 29 mars 1991, JO 7 avril 1991, p. 4684).

- de déterminer les quantités de référence des producteurs ;
- de gérer la réserve nationale ;
- de procéder au recouvrement du prélèvement supplémentaire institué par la réglementation communautaire.

Par ailleurs, des commissions régionales, composées de représentants de l'interprofession laitière, des producteurs, des acheteurs, des chambres d'agriculture, des caisses régionales du Crédit agricole, des services de l'Etat et de l'ONILAIT, peuvent proposer des adaptations régionales ainsi que des règles spécifiques pour l'affectation éventuelle à la région des quantités de référence libérées.

Surtout, la commission mixte départementale, élargie pour la circonstance à des représentants des acheteurs et en tant que de besoin à des représentants des producteurs de lait, constitue une instance de conciliation des parties concernées, pour les recours individuels des producteurs et pour les litiges pouvant intervenir entre les acheteurs et les producteurs à propos des quantités de référence notifiées aux producteurs.

La commission mixte départementale

La commission mixte départementale a été instituée par le décret n° 83-442 du 1er juin 1983 relatif à la modernisation des exploitations agricoles.

• La commission mixte départementale est placée sous la présidence du préfet ou de son représentant et comprend :

- 1° Le directeur départemental de l'agriculture ou son représentant ;
- 2° Un fonctionnaire de la direction départementale de l'agriculture chargé des problèmes d'économie agricole ;
- 3° L'ingénieur général d'agronomie ou son représentant ;
- 4° Le trésorier payeur général ou son représentant ;
- 5° Le président de la chambre d'agriculture ou son représentant ;
- 6° Le président de la caisse régionale du crédit agricole ou son représentant ;

7° Les présidents, ou leurs représentants, de la fédération ou de l'union départementale des syndicats d'exploitants agricoles et de l'organisation syndicale départementale des jeunes exploitants agricoles les plus représentatives au niveau national ;

8° Les présidents, ou leurs représentants, des organisations syndicales d'exploitants agricoles représentatives au niveau départemental ;

9° Trois personnalités choisies par le préfet en fonction de leur compétence en matière de gestion et d'organisation économique en agriculture, dont le président de la fédération départementale des coopératives d'utilisation de matériel agricole ou son représentant ou, à défaut de cette fédération, le président de la fédération départementale des coopératives agricoles ou son représentant ;

10° La commission peut s'adjoindre pour l'examen de certains dossiers, à titre consultatif, une ou plusieurs personnalités du secteur agricole compétentes sur l'objet à traiter.

- La commission mixte examine les rapports présentés par l'organisme instructeur et la caisse régionale de crédit agricole mutuel. Après avoir entendu les conclusions du directeur départemental de l'agriculture, elle formule son avis.

Ce dernier doit intervenir dans les trois mois suivant le dépôt du projet et porte sur l'ensemble des conditions réglementaires, la qualité technique, économique et financière du projet ainsi que sur la manière dont celui-ci s'insère dans l'organisation économique existant localement au plan de la production et de la mise en marché

Après avis de la commission mixte, le préfet se prononce sur la recevabilité du plan de développement. Les aides prévues dans le plan peuvent alors être accordées sur sa demande à l'agriculteur en fonction de l'état d'avancement du projet.

D'emblée, le rôle de la commission mixte apparaît important, dans la mesure où la réglementation prévoit de tenir compte des événements exceptionnels survenus avant ou au cours de l'année 1983 et qu'elle institue un régime de quantités de référence supplémentaires au bénéfice des producteurs jugés prioritaires.

Quatre catégories de producteurs prioritaires sont définies par l'article 5 du décret de 1984 :

- les producteurs qui réalisent un plan de développement ;
- les producteurs bénéficiaires d'une aide exceptionnelle et dont le plan de redressement prévoit un accroissement de la production laitière ;
- les jeunes agriculteurs ;
- les producteurs ayant engagé avant le 1er avril 1984 des investissements en vue de développer leur production laitière.

La réglementation prévoyait toutefois une restriction. Les producteurs dont les livraisons au cours de l'année civile 1983 auront été supérieures à 200.000 litres de lait ne pourront pas bénéficier de l'octroi de quantités de référence supplémentaires, sauf dérogation individuelle accordée par le préfet, après avis de la commission mixte départementale.

b) Les mesures d'accompagnement

La quantité de référence allouée à la France s'établissait à 25,6 millions de tonnes pour la campagne 1984/85. Ce montant correspondait à la collecte de l'année 1983, diminuée de 2 %.

Cependant, la référence des producteurs correspond, en zone de plaine, aux livraisons de 1983, réduites de 2,8 %. Un ajustement supplémentaire devait permettre de faire face aux demandes de référence supplémentaires des laiteries, liées à la prise en compte des producteurs qui se sont installés au cours de la campagne 1983/84 ainsi que des calamités intervenues en 1983 dans certaines régions.

Afin d'ouvrir aux producteurs la possibilité de bénéficier de litrages libérés par d'autres, des mesures furent immédiatement prises par les pouvoirs publics pour favoriser la restructuration de la filière.

La constitution d'une réserve nationale, par une politique de cessation définitive de commercialisation du lait, qui s'apparentait d'emblée à un rachat des références, devait permettre d'abonder les droits à produire des prioritaires. Le premier programme de restructuration a mis en oeuvre trois primes différentes :

- une prime annuelle, versée pendant dix ans, accordée aux producteurs âgés de 55 à 65 ans ;

- une prime de conversion. Versée en une seule fois, elle atteignait au plus 45.700 francs et était réservée aux producteurs de moins de 55 ans ;

- une prime d'un montant maximal de 18.300 francs pouvait être attribuée à certains producteurs âgés.

Enfin, si la France, à l'inverse du Danemark, de la Grèce et de l'Irlande, ne pouvait être considérée comme une laiterie unique, la possibilité prévue par la législation communautaire d'effectuer, à l'échelle nationale, une compensation entre producteurs et acheteurs en dépassement et en sous-réalisation a permis de surmonter les effets du contingentement. Elle montre également que les différences entre quotas individuels et quotas par laiterie sont moins grandes que la réglementation semblerait l'indiquer, d'autant que chaque Etat a eu pour volonté d'atténuer le montant des pénalités pour les producteurs. Cette politique encourageant l'ensemble de la filière à « faire le plein du quota national », un ajustement supplémentaire de la production a été perçu comme indispensable par la Commission des communautés dès 1986.

B. LES MODIFICATIONS APPORTÉES AU DISPOSITIF

Dès la campagne 1984/85, la collecte de lait diminue considérablement au sein de la communauté, au point que l'ensemble des Etats membres, à l'exception des Pays-Bas, se trouve en sous-réalisation ⁽¹⁾.

Toutefois, la campagne suivante montre que la production de lait reste structurellement excédentaire, la Commission des communautés considérant pour sa part ⁽²⁾ « qu'il est clair que dès le début de l'application du régime des quotas laitiers, les quantités garanties ont été fixées à un niveau trop élevé par rapport aux capacités d'absorption du marché (interne et externe). En plus, les assouplissements introduits depuis lors dans le régime des quotas ont sensiblement contribué à une hausse effective de la quantité de lait commercialisée ».

⁽¹⁾ Globalement, la sous-réalisation s'élève à 0,3 %. Elle est égale à ce chiffre en France et atteint 6,8 % (?) en Grèce. A l'inverse, les Pays-Bas dégagent un dépassement de 1,2 %.

⁽²⁾ Communication de la Commission au Conseil sur les mesures urgentes dans le secteur laitier (Com (86) 510 final du 11 septembre 1986)

Dès lors, des mesures s'avéraient nécessaires afin de réduire, au moins partiellement, les achats des excédents à l'intervention. De nouvelles contraintes ont été introduites, auxquelles les différents Etats membres se sont adaptés, comme la France, qui a mené une politique particulière de restructuration.

1. Les modifications de la réglementation communautaire

a) Les réductions supplémentaires de la production

• Les assouplissements de la réglementation communautaire ont été immédiats :

- la compensation interrégionale a conduit à une augmentation des livraisons non soumises au prélèvement supplémentaire de plus d'un million de tonnes de lait ;

- les transferts de quotas « ventes directes » vers les livraisons ont également permis d'accroître ces dernières d'environ un million de tonnes ;

- les références individuelles attribuées aux producteurs ont dépassé, ainsi qu'on l'a vu, la quantité globale garantie dans certains Etats-membres.

De plus, dès la première campagne, le prélèvement est devenu annuel, alors qu'il devait être trimestriel.

• Afin que le régime des quotas regagne son efficacité et que le véritable rôle du système d'intervention soit rétabli (il était arrivé à concerner près des deux tiers du beurre et du lait écrémé en poudre), la Commission envisage dès la fin de 1986 de nouvelles mesures de maîtrise de la production de lait.

Lors des décisions de prix pour la campagne 1986/87, le Conseil a décidé de réduire le niveau des quotas de 2 % à partir du 1er avril 1987 et de 1 % supplémentaire à partir du 1er avril 1988.

Par le biais de l'introduction de la notion de « suspension » indemnisée, une nouvelle réduction de 4,5 % de la production de 1986/87 fut décidée en 1987/88, puis de 1 % en 1988/89. Enfin, une suspension provisoire de 2 % (sur la base de la référence 1986/87) fut appliquée en 1991/92.

Cette application plus stricte du système des quotas se traduit également par des modifications du système de calcul des pénalités. La Commission estimait, en effet, que le régime des quotas « a été érodé en premier lieu par l'autorisation donnée aux Etats membres d'appliquer une compensation interrégionale des quantités produites par rapport aux quotas ». La production a pu ainsi augmenter et le taux du prélèvement supplémentaire à payer effectivement par le producteur dépassant son quota a été facilement réduit. De fait, la Commission pouvait considérer que le prélèvement supplémentaire avait perdu son effet dissuasif.

Toutefois, elle ne parvint pas à décider le Conseil à supprimer les possibilités de redistribution autorisées par l'article 4 bis du règlement n° 857/84 et par la formule B. Constatant en outre « l'influence positive que celle-ci exerce sur le développement structurel », elle fut conduite à proposer une majoration du taux du prélèvement applicable aux livraisons excédentaires. Dans un rapport au Conseil concernant l'application du régime de prélèvement dans le secteur laitier (1), elle préconisait de le porter à 100 % du prix indicatif au lieu de 75 % en cas d'application de la formule A.

Le taux du prélèvement fut effectivement aligné à 100 % du prix indicatif du lait en 1987/88 (règlement n° 774/87 du 20 mars 1987).

Puis, il fut porté à 115 % du prix indicatif lors de la campagne 1990/91 (règlement n° 3880/89 du 27 décembre 1989).

b) L'application du « quota matière grasse »

L'article 9 du règlement n° 1371/84 fixant les modalités d'application du régime des quotas détermine les caractéristiques du lait qui fait l'objet du prélèvement supplémentaire.

Il prévoyait que les caractéristiques du lait doivent être les mêmes que celles du lait livré l'année précédente. Cependant, une augmentation annuelle de la teneur en matière grasse d'un gramme par kilogramme était admise, ce qui permettait aux producteurs de livrer chaque année à l'intérieur du même quota environ 2,6 % de matière grasse en plus.

(1) Com (86) 645 final du 17 novembre 1986

Outre cette franchise, les producteurs pouvaient prouver que l'augmentation constatée était due à l'évolution normale des conditions de production.

Parmi les mesures urgentes dans le secteur laitier énoncées par la Commission dans sa communication au Conseil en date du 11 septembre 1986, la suppression de cette disposition est annoncée.

Le régime défini à l'article 12 du règlement n° 1546/88 du 3 juin 1988 fixant les modalités d'application du prélèvement supplémentaire visé à l'article 5 quater du règlement n° 804/68 est donc devenu très strict. L'objectif de ce texte est clair : *Afin de mieux atteindre l'objectif de maîtrise de la production laitière, il convient, d'une part, de sanctionner l'augmentation de la teneur en matière grasse sans accorder le bénéfice d'une franchise et de se reporter, d'autre part, à une période de référence fixe.*

Modifié à plusieurs reprises ⁽¹⁾, ce texte prévoit aujourd'hui que les caractéristiques du lait considérées comme représentatives sont celles constatées sur le lait livré pendant la deuxième période d'application du régime de prélèvement supplémentaire, à l'exception, pour l'Allemagne, du territoire de l'ancienne République démocratique allemande pour lequel est retenue l'année civile 1989 et à l'exception du Portugal pour lequel est retenue l'année civile 1990.

Le règlement précise qu'*afin d'établir le décompte final du prélèvement pour chaque producteur ou acheteur... on établit la teneur moyenne en matière grasse du lait livré pendant la période concernée pour chaque producteur.*

Si l'on constate un écart positif par rapport à la teneur moyenne constatée pendant la période de référence, la quantité de lait livrée est majorée de 0,18 % par 0,1 g de matière grasse supplémentaire par kilogramme de lait. A l'inverse, si l'on constate un écart négatif par rapport à la période de référence, la quantité de lait est déterminée dans les mêmes proportions.

Même si la pénalité n'est appliquée que dans l'hypothèse où l'Etat membre est globalement en dépassement de son taux de matière grasse de référence, la réglementation communautaire a donc supprimé un élément de souplesse initial du système des quotas. Tel était sans doute le prix à payer pour éviter de suspendre temporairement les achats de beurre et de lait écrémé en poudre, que la commission évoquait dès septembre 1986 comme une des mesures urgentes dans le secteur laitier. Il est vrai

(1) Par les règlements n° 2202/88, 3086/88, 3367/88, 215/89, 1033/89, 3835/89, 652/90, 771/90, 2138/90, 2333/90, 559/91 et 2061/91.

que le rétablissement du rôle du système d'intervention a pu être facilité par les programmes successifs de cessation volontaire d'activité laitière.

c) Les programmes de cessation d'activité

Le programme communautaire de cessation définitive de la production laitière a été conçu comme une mesure coercitive devant aboutir à une diminution des quantités globales garanties de 3 % selon les modalités précédemment évoquées.

Selon la Commission, *par la suite, deux modifications ont été apportées au règlement du Conseil (n° 1336/86) pour en atténuer l'impact (1)*, que ce soit dans le but de ne pas démanteler les structures de production et de collecte par des concentrations de cessation d'activité au sein des mêmes régions, ou pour autoriser l'affectation de certaines sommes non utilisées au titre des programmes de cessation d'activité à des opérations de restructuration sur le territoire de l'Etat membre concerné.

• **Trois programmes de rachat des quotas** sont intervenus depuis 1984, respectivement par les règlements n° 857/84 du 31 mars 1984 portant règles générales pour l'application du prélèvement visé à l'article 5 quater du règlement n° 804/68 dans le secteur du lait et des produits laitiers, n° 1336/86 du 6 mai 1986 fixant une indemnité à l'abandon définitif de la production laitière et n° 1637/91 du 13 juin 1991 fixant une indemnité relative à la réduction des quantités de références visées à l'article 5 quater du règlement n° 804/68 et une indemnité à l'abandon définitif de la production laitière.

Afin de faciliter la diminution des livraisons et des ventes directes qu'implique la réduction des quantités globales garanties, le règlement n° 1336/86 établit un régime communautaire de financement de l'abandon de la production laitière par l'attribution, à tout producteur, à la demande de celui-ci, d'une indemnité contre engagement de sa part de cesser définitivement la totalité de la production laitière.

L'indemnité était initialement fixée à 4 Ecus par 100 kg de lait ou d'équivalent lait, payables en sept ans. L'article 2 du règlement autorisait les Etats membres à apporter un financement complémentaire, dans le respect des différentes conditions locales (évolution de la production laitière, niveau moyen des livraisons par producteur, nécessité

(1) Rapport sur le fonctionnement du système des quotas dans le secteur laitier Com (89) 352 final du 3 août 1989

de ne pas faire obstacle à la restructuration de la production laitière, existence de possibilités de reconversion vers d'autres activités productives et localisation de la production).

Au titre de ce régime de rachat, 700 millions d'Ecus ont été alloués en 1987, 200 en 1988, 210 en 1989, 175 en 1990 et 170 en 1991.

En 1991, la Communauté a également partiellement financé un programme de rachat de références, limité à 500 000 tonnes (article 4 modifié du règlement n° 857/84), à raison de 36 Ecus par 100 kg de lait ou d'équivalent lait. Ce programme pouvait être abondé par les Etats membres, selon des modalités proches de celles prévues par le règlement n° 1336/86.

Ce règlement continuera à engendrer des dépenses jusqu'en 1994, que la Commission estime à 250 millions d'Ecus en 1993 et 130 millions en 1994.

A partir de 1993, s'y ajouteront les financements rendus nécessaires par l'application du règlement n° 1637/91 du 13 juin 1991 fixant une indemnité relative à la réduction des quantités de références visées à l'article 5 quater du règlement (CEE) n° 804/68 et une indemnité à l'abandon définitif de la production laitière. Ce règlement a prévu une indemnité de 10 Ecus par 100 kg, dans la limite de 3 % de la quantité de référence disponible mais sans préjudice de la possibilité pour les Etats membres de contribuer au financement en payant la même indemnité pour une réduction supérieure à 3 %. Payable pendant cinq ans dès lors que le régime des quotas serait reconduit au-delà de 1992, cette indemnité à l'abandon de la production représenterait un coût pour le budget communautaire de 2.280 millions d'Ecus entre 1993 et 1997.

- Le coût, pour le fonds européen d'orientation et de garantie agricole, des différentes indemnités prévues par les régimes de rachat s'est donc élevé à plus d'un milliard d'Ecus (1,035) depuis 1987. Compte tenu de dépenses liées au programme de suspension décidé par le règlement n° 775/87 du 16 mars 1987 relatif à la suspension temporaire d'une partie des quantités de référence visées à l'article 5 quater paragraphe 1 du règlement n° 804/68, qui se sont élevées à près de 2 milliards d'Ecus (1,840) entre 1988 et 1991, 3 milliards d'Ecus environ ont été consacrés depuis 1987, sur le budget communautaire, aux compensations destinées aux producteurs de lait.

Ces programmes ont conduit à une restructuration en profondeur de la filière, variable selon les politiques d'accompagnement mises en oeuvre dans les Etats membres.

2. L'évolution des dispositifs nationaux

Les dispositifs nationaux ont visé à atténuer la dureté des pénalités, tout en permettant l'évolution économique de la filière.

a) L'assouplissement de la réglementation

L'assouplissement de la réglementation résulte de l'abandon du système du prélèvement trimestriel, des possibilités de transfert de références du quota «ventes directes» vers le quota «laiteries». Enfin, compte tenu du rapprochement intervenu dans l'application des formules de quotas individuels et quotas par laiterie, il paraît difficile aujourd'hui de distinguer entre ces deux formules. Ainsi, la France, qui avait d'emblée choisi le système du quota par laiterie a été conduite à allouer à chaque producteur une référence individuelle, et l'Allemagne, à l'inverse, a pratiqué une compensation des sous-réalisations et des dépassements au niveau des laiteries.

Par ailleurs, la possibilité, laissée par la réglementation communautaire, de considérer certains Etats membres comme une laiterie unique leur a permis de poursuivre leur restructuration tout en attribuant le coût des pénalités (par exemple le Danemark) ou d'échapper très largement à la réglementation (cas de la Grèce). La Grande-Bretagne, avec les milk marketing boards, et notamment, celui chargé de la gestion du système pour l'ensemble de l'Angleterre et du Pays de Galles, se rapproche de ce cas de figure.

b) La poursuite de l'évolution économique de la filière

Deux éléments ont permis l'adaptation économique de la filière. La politique de rachat, décidée au niveau communautaire et abondée par les Etats membres, a facilité la mise en oeuvre d'une action en faveur de producteurs jugés prioritaires. La mise en oeuvre d'un système de location des références a également rendu plus aisé l'évolution des performances économiques de la filière laitière.

La volonté d'accompagner la restructuration de ce secteur de l'activité économique n'a pas été considérée dans tous les Etats membres comme une priorité. Toutefois, les principaux pays laitiers ont tous

cherché à orienter l'évolution de la filière en instituant **des programmes de rachat** des quotas. Les quotas ainsi libérés ont permis d'abonder une réserve nationale et, le cas échéant, d'aider l'installation des jeunes.

• Ces programmes de rachat ont, cependant, eu un succès inégal, selon l'existence ou non d'un système de **location de quotas**. La mise en place d'un tel système a été autorisée par le règlement n° 2998/87 du 5 octobre 1987 modifiant le règlement n° 804/68 portant organisation commune des marchés dans le secteur du lait et des produits laitiers ⁽¹⁾. Le Conseil a estimé que l'expérience acquise depuis l'instauration des quotas avait montré que *«certains producteurs n'entendent pas utiliser en totalité pendant une période de douze mois, leur quantité de référence individuelle»* et qu'en conséquence, il y avait lieu *«d'autoriser les Etats membres à mettre à la disposition d'autres producteurs, pour la période de douze mois concernée, les quantités destinées à ne pas être utilisées par les producteurs qui en disposent»*.

Jusqu'à présent, cinq Etats membres ont autorisé de telles cessions temporaires. Il s'agit de la Belgique, de l'Allemagne, de l'Irlande, des Pays-Bas et du Royaume-Uni.

Les procédures applicables au Royaume-Uni et en Allemagne, bien que différentes (cf encadré ci-après), ont en commun le prix de la location. Dans chaque pays, ce prix atteint 0,50 franc par litre, soit environ le sixième du prix de rachat (dans le cadre des programmes communautaires) des références.

LA LOCATION DES QUOTAS DANS LES PAYS EUROPEENS

I. L'Allemagne : l'introduction récente de la location

Plus récent, puisqu'il n'est pratiqué que depuis deux campagnes, le système de location existant en Allemagne paraît beaucoup moins répandu.

Le prix moyen de la location a été égal à 15,5 pfennigs par kilo (0,50 franc environ) au cours de la campagne 1990/1991 soit le quart du prix d'achat moyen au producteur. Le prix maximal a atteint, la même année, 28,4 pfennigs par kilo en Rhénanie-Palatinat et Rhénanie du Nord-Westphalie et le prix minimal 7,1 pfennigs par kilo, en Bavière.

(1) Article 5 quater paragraphe 1 bis du règlement n° 804/68.

Par ailleurs, la location de quotas n'est possible qu'entre producteurs livrant à une même laiterie.

Enfin, des ententes non écrites permettraient de pratiquer une location pluriannuelle sans limitation de durée ou de quantité. A cet égard, interrogée par une délégation de votre commission, la profession a fait part de son souhait de voir établies quelques restrictions concernant en particulier la limitation des quantités transférables à 12 000 kg par hectare, à 50 % de la référence et à la compensation des fluctuations de la production.

II. La Belgique : location et assouplissement du lien quota-foncier

La location a été instaurée à compter de la campagne 1987-1988. Il s'agit de locations temporaires, limitées aux quotas livraisons et réservées aux fournisseurs d'une même laiterie. Elles étaient limitées à 35.000 litres au maximum par bénéficiaire, si son quota n'était pas supérieur à 300 000 litres, et, dans les autres cas à 30.000 litres au maximum. Actuellement, le preneur peut louer jusqu'à 60.000 litres. Les jeunes agriculteurs ne peuvent céder leur quota reçu de l'État.

En revanche, il n'existe pas de restriction géographique.

Pour le cédant, il n'existe d'autre limite que le fait qu'un producteur qui, pendant une année, n'a pas exploité son exploitation laitière et n'a pas commercialisé de lait perd définitivement son quota.

Par ailleurs, si le lien avec le foncier est maintenu, une certaine souplesse a été introduite dans la mesure où l'on attache 20.000 litres à un hectare. Cependant, on ne peut acheter que dans un rayon de 30 kms. En outre, un prélèvement (à un taux variable selon les quantités) est effectué au profit de la réserve nationale.

En fait, le système anglais paraît être aussi pratiqué : la terre est donnée en location et reprise sans quotas.

Les entreprises assument un rôle d'intermédiaires pour les transactions de quotas car elles ont intérêt à la constitution de grandes exploitations et à ce que la production reste située près de leurs sites de transformation. Elles prêtent cependant rarement aux producteurs pour acheter des quotas. Sur le marché des quotas, le litre atteint le prix de 10 F, ce qui explique l'insuccès des plans de restructuration qui n'offrent qu'une prime de 4 F le litre pour cessation d'activité.

III. Les Pays-Bas : un marché de gré à gré freiné par l'instauration de la location

a) le marché des quotas

La vente et l'achat de quotas liés au foncier ont été possibles dès le départ. Jusqu'à présent, une limite de 20 000 kg par hectare était fixée. Mais, la Cour de Justice de Luxembourg ayant jugé qu'une limite ne constituait pas un critère objectif, le ministère de l'agriculture a récemment décidé d'attacher à chaque hectare cédé une quantité fixe de 20.000 kg.

Les transactions se font de gré à gré, sans intervention des laiteries ou de l'administration.

En raison de l'importance de la demande, les prix ont connu une augmentation considérable pour atteindre jusqu'à 15 F par kilo de lait en 1989-1990.

La baisse du prix du lait a provoqué une baisse du prix du quota qui est actuellement d'environ 12 F par kilo.

Au prix du quota s'ajoute la valeur du foncier qui l'accompagne : de 110.000 à 150.000 F l'hectare.

La possibilité d'amortissement fiscal des quotas est sans doute une des raisons qui expliquent ce prix record pour un quota au sein de la CEE.

Le niveau atteint par ce prix du kilo sur le marché des quotas est cause de l'insuccès des campagnes de cessation d'activité, lesquelles n'ont permis de libérer que 280.000 tonnes entre 1984 et 1988 (soit seulement 2,3 % de la référence nationale en 1984).

L'achat de quotas représente donc un lourd investissement que peuvent difficilement assumer les exploitations qui disposent de moins de 350.000 kg. Les élevages disposant d'un quota de 500 000 kg ou plus (9,2 % des élevages) ont acheté 43 % des quotas commercialisés. Cependant, en nombre, les producteurs ayant un quota de 200 000 à 350 000 kg sont bien représentés : ils constituent 41,5 % des acheteurs.

En outre, le prix élevé des quotas à la vente provoque une forte augmentation des coûts de production.

Depuis 1984, ce sont 1.260.000 tonnes qui ont ainsi été achetées.

Ce marché a été cependant freiné par l'instauration de la location en 1989.

b) la location des quotas

Un système de location annuelle a été mis en place depuis la campagne 1989-1990, avec succès puisqu'en 1989-1990 furent passés 3.300 contrats portant sur 125.000 tonnes et en 1991-1992 7.970 contrats portant sur 298.000 tonnes.

Les locations ne peuvent s'effectuer qu'entre éleveurs de la même entreprise et le volume loué doit être compris entre 10.000 et 75.000 kgs. En revanche, rien n'empêche un producteur de louer la totalité de son quota (60 % de ceux qui en ont donné en location sont dans ce cas).

Certains réclament la suppression de ces restrictions. D'autres veulent au contraire l'institution de limites supplémentaires (une limite d'âge 65 ans et une durée maximale de location), car ils estiment que la location est un frein à la restructuration, certains producteurs âgés préférant louer tout leur quota plutôt que de le vendre.

Le prix moyen de location a augmenté de 1,14 F en 1989-1990 à 1,23 F en 1990-1991.

IV. Le Royaume-Uni : détournement du principe du lien quota-foncier et location

La mobilité des quotas est assurée au Royaume-Uni par des transferts définitifs et des locations.

Les transferts définitifs, pratiqués également aux Pays-Bas, sont actuellement contestés par la Commission des communautés européennes. Celle-ci estime qu'il s'agit d'une utilisation abusive car les transferts réalisés sur la totalité ou presque du quota entraînent une négociation des quotas indépendamment des terres et permettent de tourner le lien entre le quota et le foncier ainsi que la réglementation concernant le retour à la réserve nationale du quota d'un producteur qui cesse son activité.

De fait, la règle du lien obligatoire entre quota et foncier semble pouvoir être détournée par la location, pour une durée de 10 à 11 mois, des terrains attachés au quota. Au terme de cette période, la terre qui n'a pas été utilisée pour la production laitière retourne à son propriétaire mais le quota reste la propriété du preneur temporaire de cette terre. Ce mécanisme de transfert définitif s'effectue à un prix de l'ordre de 3,35 francs par litre.

La location a été rendue possible à partir de la campagne 1984/1985 et codifiée en 1988/1989. Le Milk marketing board met en relation preneurs et loueurs et enregistre des locations entre le 1er avril et le 31 juillet. La location, qui reste strictement annuelle, concerne un volume croissant de références : 95 millions de litres en 1986/1987 et 595 millions de litres en 1990/1991 : cette progression s'étant effectuée au détriment du dispositif de transfert définitif.

V. Le Danemark : l'interdiction de la location

La location des quotas est interdite. Les quotas ne sont transférables qu'avec la terre, qu'elle soit louée ou achetée. Encore un prélèvement de 33 % du quota est-il alors effectué au profit de la réserve nationale, depuis fin 1989, lorsque l'acheteur ou le preneur dispose déjà d'un quota. Ce dispositif avait notamment pour objet de limiter les achats ou locations de terres ayant pour but de gagner des quotas. Les transferts de quotas par achat ou location de terre ont effectivement diminué considérablement (de 59 millions kg en 1989-1990 à 13,1 millions kg). En outre, il est interdit de transférer des quotas avec la terre lorsque la distance entre les nouvelles parcelles et l'exploitation principale est supérieure à 25 Km. Enfin, un producteur peut très bien vendre ou louer sa terre sans transférer aucun quota (à condition que sa charge par hectare ne dépasse pas 10 000 kg de lait par an).

Les Etats membres de la Communauté, autres que la France, ont cherché à éviter que le contingentement ne s'accompagne d'un gel des structures de la filière laitière. La voie empruntée a consisté à constituer une réserve nationale par une réduction initiale des références plus importante que ne l'aurait imposée la quantité nationale garantie. Par le jeu des locations, l'impact des quotas, et notamment de la limitation de la teneur en matière grasse, a pu être réduit, tout en poursuivant l'adaptation économique de la filière.

A l'inverse, la France a continuellement cherché à favoriser la nécessaire restructuration de la filière laitière, par une politique délibérée de gestion des producteurs prioritaires.

3. Le cas français

Comme l'observe l'ONILAIT ⁽¹⁾, «le choix a été opéré, dès le départ, de ne pas constituer de réserve nationale a priori à partir d'un abaissement supplémentaire des références, comme l'aurait permis la réglementation communautaire, mais de n'approvisionner cette réserve qu'à partir de prélèvements sur les quantités libérées issues des programmes de cessation d'activité. La conséquence de ce choix a été une forte priorité donnée aux programmes de cessation, dans le double but d'inciter au départ les structures les moins viables et de renforcer la position des producteurs dits prioritaires.

«En sept campagnes, de 1984/85 à 1990/91, c'est plus de 4,3 millions de tonnes, dont 1,5 million de tonnes sur la première campagne, qui ont été libérés, soit environ 17 % de la quantité globale garantie 1984/85.

«La gestion des producteurs prioritaires a donc représenté un volet important de ce dispositif. Pendant longtemps, cela a concerné essentiellement les jeunes agriculteurs et les producteurs en plan de développement.»

(1) ONILAIT «Quotas laitiers : un bilan, huit ans après» (Les cahiers de l'ONILAIT, numéro double 4 et 5 octobre 1991).

a) L'application du contingentement

L'application de la maîtrise de la production a évolué vers :

- Une départementalisation de la réserve nationale, qui a très sévèrement limité les transferts de référence d'une région à l'autre. Cette réserve a de plus en plus servi à la mise à disposition directe des quantités libérées sous le contrôle des commissions mixtes départementales ;

- La recherche d'une plus grande équité dans l'application du prélèvement de fin de campagne.

Lors des deux premières campagnes, la France a appliqué strictement le système de quota par acheteur. Tout dépassement net (solde des dépassements et sous-réalisations des livreurs à une même laiterie) en volume donnait lieu à une pénalisation partagée entre l'ensemble des producteurs en dépassement de cet acheteur.

Compte tenu de l'existence de sous-réalisations chez cet acheteur, la pénalité que chaque producteur devait acquitter était donc variable d'une laiterie à l'autre, en fonction de la proportion relative des dépassements et des sous-réalisations réalisées par les producteurs lui livrant leur lait.

Aussi, lors de la campagne de 1987/1988, un emprunt dit de « mutualisation » a été opéré sur les références de tous les acheteurs, à raison de 0,24 % des références en 1987/1988, puis de 0,12 % en 1988/1989 en plus de l'emprunt des sous-réalisations nettes. Il s'agissait à la fois d'alimenter les ressources de la compensation de fin de campagne et de mettre artificiellement en dépassement tout acheteur de lait, de manière à obliger tout producteur de lait en dépassement à acquitter un prélèvement minimum.

D'autre part, au cours de la même campagne, la répartition du prélèvement au sein de la laiterie a été modifiée. Les laiteries doivent procéder d'abord à des prêts de fin de campagne sur leurs sous-réalisations internes, de sorte que les dépassements internes pénalisés soient égaux au dépassement d'ensemble de la laiterie. Tout producteur en dépassement acquitte donc le taux plein de la pénalité, mais éventuellement sur un volume de dépassement réduit.

Enfin, la possibilité de procéder à des «allocations provisoires», conçues comme une anticipation des prêts de fin de campagne, a été introduite.

Au cours de la campagne 1989/1990, la même volonté de voir chaque producteur en dépassement subir effectivement les conséquences de ses actes et de permettre aux producteurs de connaître avec certitude leur objectif précis de production assez tôt dans la campagne, sans spéculation sur d'éventuels prêts de fin de campagne, conduit à l'application d'un prélèvement systématique sur tout dépassement de plus de 20 % de la référence des producteurs en dépassement (plafonné à 40.000 litres), même si la laiterie n'était pas elle-même en dépassement et quel que soit le niveau du dépassement de la laiterie.

• La crédibilité de cette application nouvelle des pénalités de fin de campagne est passée par un **accroissement des moyens de contrôle et de sanction confiés à l'ONILAIT.**

Afin de clarifier la mise en oeuvre de la réglementation communautaire et d'éviter les détournements éventuels, l'article 52 de la loi n° 90-85 du 23 janvier 1990 complémentaire de la loi relative à l'adaptation de l'exploitation agricole à son environnement économique et social a donné à l'ONILAIT la possibilité de prononcer des amendes administratives en cas de manquements des acheteurs de lait dans la gestion du régime des quotas.

Quatre hypothèses sont visées par cette disposition. Sont concernés les acheteurs de lait qui :

- ont notifié aux producteurs qui leur livrent du lait des quantités de référence individuelles dont le total excède la quantité de référence que l'ONILAIT leur a attribuée pour une période de douze mois d'application du régime ;

- n'ont pas notifié, dans les délais réglementaires, une quantité de référence individuelle à chacun de leurs producteurs pour chaque période d'application du régime ;

- n'ont pas attribué aux producteurs les quantités de référence de base, les quantités supplémentaires, les allocations provisoires ou les prêts de référence en conformité avec les règles définies pour chaque période d'application du régime ;

- n'ont pas communiqué aux représentants de l'Etat dans les départements dans lesquels ils collectent du lait et au directeur de l'ONILAIT, les états récapitulatifs nominatifs des quantités de référence

individuelles, établis en conformité avec les normes réglementaires, complets et exploitables.

Le décret n° 91-157 du 11 février 1991 pris pour l'application de ces dispositions fixe les modalités de recouvrement du prélèvement supplémentaire à la charge de acheteurs et des producteurs de lait.

Enfin, la circulaire DEPSE/SDSA/C 91/n°7051 et DPE/SPM/C 91/n°4016 du 14 novembre 1991 a permis aux pouvoirs publics de rappeler qu'« *en application de la réglementation communautaire et nationale, les transferts de quantités de référence entre producteurs sans transfert de foncier correspondant, sont strictement interdits* ».

Ce rappel a été assorti de la consigne, donnée aux directions départementales de l'agriculture et de la forêt ainsi qu'à l'ONILAIT d'exercer une surveillance accrue de la gestion des références et de leur utilisation. Cette clarification progressive de l'application du contingentement a constitué le corollaire de la politique de restructuration suscitée par les pouvoirs publics par le biais de programmes de rachat des quotas.

b) Les programmes de restructuration

Le contingentement de la production laitière n'a pas arrêté la restructuration de cette filière. Chaque campagne, depuis 1984, un programme de restructuration est intervenu. 140.303 dossiers de cessation d'activité ont été primés ⁽¹⁾, ce qui représente un montant d'intervention de plus de 6,7 milliards de francs, versés par l'État et les collectivités locales.

Globalement, ces programmes de restructuration de la production ont libéré 4,3 milliards de litres entre 1984 et 1991, soit environ 17 % de la quantité globale garantie initiale. Une petite partie de ces volumes a permis de faire face aux « gels » de production imposés par Bruxelles pour un total de 770.000 tonnes. L'essentiel, soit 3,5 milliards de litres, a été redistribué gratuitement aux producteurs prioritaires.

(1) Compte tenu de 19.939 départs lors de la campagne 1991 (chiffre de mars 1992. Source : CNASEA).

Les programmes de restructuration laitière

1984/85 - Le premier programme de restructuration a mis en jeu trois primes. Une prime «annuelle», versée pendant 10 ans, accordée aux producteurs entre 55 et 65 ans. Une prime de «conversion», versée en une seule fois, réservée aux producteurs de moins de 55 ans et d'un montant maximum de 45.700 francs. Une prime «unique» pouvant atteindre 18.300 francs attribuée pour l'essentiel aux producteurs les plus âgés.

1985/86 - Une prime unique est mise en place sans condition sur la situation individuelle des demandeurs mais avec un barème plus incitatif pour les petits volumes. Une enveloppe nationale a été répartie en enveloppes départementales.

1986/87 - Sur cette campagne, deux programmes coexistent. Un programme communautaire visant à geler 2% de la référence nationale (512.680 tonnes) est mis en place sous forme d'une prime annuelle versée sur sept ans, plafonnée à 20.000 francs par an. Une prime unique nationale sur un barème dégressif et plafonnée à 62.000 francs complète le dispositif ; une enveloppe de 400 millions de francs lui est réservée. De plus, pour lutter contre la leucose bovine, un système de primes incitant les producteurs à dépister la maladie et à éliminer les animaux malades est mis en place.

1987/88 et 1988/89 - En 1987, un programme s'appliquant sur deux campagnes successives est mis en place. Une prime annuelle versée sur sept ans est proposée aux producteurs âgés de 52 à 63 ans. L'objectif est de libérer 700.000 tonnes la première année et 450.000 tonnes la seconde pour faire face à une nouvelle réduction de 1% des références de 1986/87 (256.340 tonnes) et libérer des volumes pour les prioritaires.

Par ailleurs, pour la première fois, des aides locales peuvent être mises en place pour compléter le dispositif national.

1989/90 - Le dispositif des deux campagnes précédentes est reconduit. L'objectif en volume est fixé à 300.000 tonnes. Une prime spéciale dite «complément social» pour un montant global de 300 millions de francs est mise en place pour les producteurs de moins de 60.000 litres ; les références ainsi libérées étant destinées aux agriculteurs en difficulté et aux producteurs dont la référence se situait entre 60.000 litres et 100.000 litres. Les programmes locaux se sont poursuivis.

1990/91 - La CEE met en place un programme visant à libérer 500.000 tonnes dans les zones de plaine. La France se verra accorder 247.650 tonnes. Les producteurs bénéficient d'une prime d'un montant de 2,91 francs par litre (36 Ecus/100 kilogrammes). Le dispositif est complété par une prime nationale pour les producteurs des zones défavorisées et de montagne à hauteur de 20% des volumes libérés dans les zones de plaine. Face au succès de ce dispositif auprès des producteurs (plus de 20.000 demandes représentant plus d'un million de tonnes), le choix est fait de donner d'abord satisfaction aux plus petits demandeurs. Les modalités de la redistribution aboutiront à donner des volumes supplémentaires aux producteurs dont la référence était inférieure à 58.000 litres.

1991/92 Le «paquet prix» 1991/92 a abouti à un accord pour la mise en place d'un programme de rachats de quotas sur la base de 3% des références de 1986/87 avec une prime de 10 Ecus/100 kilogrammes pendant cinq ans, une assez grande marge de manoeuvre étant laissée aux Etats membres. La France opte pour un objectif de 1,1 million de tonnes. Une prime annuelle sur cinq ans est proposée aux producteurs avec un barème dégressif très incitatif pour les petits librages mais sans plafonnement. Le dispositif est mis en place à l'automne 1991. Les volumes libérés seront utilisés pour régler le problème des producteurs SLOM, redonner aux producteurs restant en 1992/93 l'équivalent de la suspension de 2% imposée en 1991/92 et, le cas échéant, donner aux prioritaires des références supplémentaires selon des modalités à définir par les Etats membres.

Source : ONILAIT

A l'exception du dispositif du «complement social» mis en oeuvre lors de la campagne 1989/90 et de la prime communautaire de 1990/91, les volumes libérés ont été mis gratuitement à la disposition des prioritaires : jeunes agriculteurs, plan de développement, plan d'amélioration matérielle, agriculteurs en difficulté... Cette redistribution a été effectuée par les laiteries sous réserve d'un prélèvement pour la réserve nationale, qui a représenté jusqu'à 20 % des quantités libérées.

L'application en France de la réglementation communautaire a donc tenté de privilégier l'adaptation économique de la filière laitière, qui ne devait pas être bloquée par un contingentement chaque jour plus rigoureux. Les producteurs français, devenus moins nombreux et plus compétitifs, ont ainsi pu bénéficier de l'impact de la politique des quotas sur l'évolution des marchés.

C. L'EVOLUTION DES MARCHES

Comme l'expriment les trois tableaux figurant ci-après, la collecte et la transformation d'une part, le stockage et les exportations d'autre part, ont connu, depuis 1984, une évolution contrastée.

Alors que les marchés restent indécis en 1984 et 1985, la reprise de la collecte en 1986 et 1987 s'accompagnant de nouveaux déséquilibres a conduit à un durcissement des mécanismes de l'O.C.M., lequel a pu laisser croire à un retour à la stabilité en 1988 et 1989, malheureusement vite démenti.

Collecte et fabrication dans la CEE (milliers de tonnes)

Années	Collecte de lait	Production de beurre et MGLA	Production de poudre maigre	Production de poudres grasses
1983	109 391	2 316	2 469	461
1984	107 163	2 140	2 100	607
1985	105 851	2 062	1 947	573
1986	107 139	2 213	2 156	565
1987	101 807	1 906	1 627	699
1988	99 166	1 691	1 314	744
1989	98 873	1 720	1 420	722
1990	98 796	1 760	1 600	702
1991 ⁽¹⁾	- 4,5 %	1 688	1 482	N.C.

Source : CEE

⁽¹⁾ Chiffres provisoires ONILAIT rapport annuel 1991.

Exportations communautaires (1)

(milliers de tonnes)

Années	Beurre et butteroil	Poudre maigre	Poudres grasses	Fromages
1979	496	634	381	255
1980	593	578	524	307
1981	491	501	537	360
1982	400	352	458	380
1983	355	192	394	405
1984	380	312	495	468
1985	387	307	483	408
1986	331	267	479	370
1987	621	390	573	406
1988	636	616	596	399
1989	393	410	568	445
1990	217	330	502	451
1991	360	270	600	NC

Source : CEE

(1) Ventes spéciales de produits issus de stocks publics et aide alimentaire incluses.

N.B. : Les données 1979 à 1990 sont tirées du rapport de l'ONILAIT "Quotas laitiers : un bilan, huit ans après", celles pour 1991 du rapport annuel pour 1991.

Stocks et achats publics de beurre et de lait écrémé en poudre de 1983 à 1991 dans la CEE

(en tonnes)

Années	Beurre				Lait écrémé en poudre			
	Achats	Evolution en %	Stocks au 31/12	Evolution en %	Achats	Evolution en %	Stocks au 31/12	Evolution en %
1983	636 382	323	692 299	519	919 897	98	982 885	71
1984	506 727	20	841 462	22	392 569	57	617 381	-37
1985	490 482	3	995 811	18	247 314	37	519 726	-16
1986	654 852	34	1 283 303	29	602 169	143	771 585	48
1987	367 989	-44	859 909	-33	53 537	91	473 125	-39
1988	24 867	-93	102 470	88	1 328	98	7 098	-99
1989	0		20 300	80	0		4 811	-32
1990	250 236		250 792	1 135	337 211		333 142	6.825
1991	157 039	49	398 021	239	156 480	6	478 741	216

Source : CEE

(1) 1983 à 1985 : CEE a 10 ; 1986 à 1991 : CEE a 12 ; 1991 : 6 mois

1. 1984-1985 : l'indécision

La mise en oeuvre des quotas a entraîné au cours de ces deux années une **diminution de la collecte** qui, de 109,4 millions de tonnes en 1983, passe à 107,2 puis 105,8 millions de tonnes en 1984 et 1985.

Cette réduction de la collecte s'est accompagnée d'une **diminution parallèle de la production de beurre et de poudre maigre**. La production de beurre passe de plus de 2,3 millions de tonnes en 1983 à environ 2,1 millions de tonnes en 1984 et 1985, celle de poudre de près de 2,5 millions de tonnes à 2,1 millions de tonnes en 1984 et 1,9 millions de tonnes en 1985.

En outre, une **remontée des exportations communautaires** est perceptible : 380 000 tonnes de beurre en 1984 et 390 000 tonnes en

1984 contre 355 000 tonnes en 1983 ; environ 800 000 tonnes de poudre en 1984 et 1985, contre moins de 600 000 tonnes en 1983.

On enregistre ainsi une **diminution globale des mises à l'intervention**. Les achats publics de beurre passent de près de 640 000 tonnes en 1983 à environ 500 000 tonnes en 1984 et 1985, ceux de lait écrémé en poudre de 920 000 tonnes en 1983 à 400 000 puis 250 000 tonnes en 1984 et 1985.

Les stocks connaissent un mouvement contrasté : ceux de poudre diminuent sensiblement et passent de près d'un million de tonnes en 1983 à 620 000 tonnes en 1984 et 520 000 tonnes en 1985. Ceux de beurre, en revanche, continuent de croître, la réduction des mises à l'intervention restant inférieure au dégagement des stocks : 700 000 tonnes en 1983, 840 000 en 1985, près d'un million de tonnes en 1985.

2. 1986 - 1987 : la reprise de la collecte et le changement de cap

On assiste, au contraire, dès 1986, à une **reprise de la collecte communautaire** de plus de 1 % : elle s'établit en 1986 à 107 140 millions de tonnes, soit à peu près le niveau enregistré en 1984. Le dépassement représente ainsi environ 1 à 1,5 % des quotas.

Dans le même temps, **les exportations communautaires se contractent** (330 000 tonnes de beurre contre 390 000 tonnes en 1985, 750 000 tonnes de poudre contre 790 000 tonnes en 1985) et les mises à l'intervention s'accroissent : + 34 % pour le beurre (655 000 tonnes en 1986, contre moins de 500 000 tonnes en 1985) ; + 143 % pour le lait écrémé en poudre (602 000 tonnes en 1986, moins de 250 millions de tonnes en 1985). Ce qui se traduit par une **très forte augmentation des stocks**, qui, pour le beurre, dépassent les plus hauts niveaux atteints en 1983. A la fin de l'année, près d'1,3 million de tonnes de beurre et plus de 800 000 tonnes de poudre de lait sont stockées.

L'échec patent des dispositions prises en 1984 conduit à un **durcissement de l'OCM des produits laitiers** : les quotas seront réduits de 8,5 % sur 2 ans ; les conditions de mise à l'intervention sont rendues plus difficiles (intervention par adjudication). Dans le même temps, un effort significatif de dégagement des stocks est mis en place (incorporation de beurre et de poudre de lait dans l'alimentation animale, vente à prix réduit à l'URSS).

Ce durcissement se traduit dès 1987 : la collecte passe de plus de 107 à 101,8 millions de tonnes ; la production de beurre et de poudre

diminue de 14 % (1,9 million de tonnes contre 2,2 millions de tonnes pour le beurre et 2,3 millions de tonnes contre 2,7 millions de tonnes pour la poudre), ramenant la production à environ quatre cinquièmes de ce qu'elle était en 1983. Les mises à l'intervention connaissent de très fortes baisses : 370 000 tonnes de beurre contre plus de 650 000 tonnes en 1986, 50 000 tonnes de poudre contre 600 000 tonnes en 1986. Les stocks diminuent significativement, de plus d'un tiers : plus de 400 000 tonnes de beurre et 300 000 tonnes de poudre sont déstockées.

3. 1988-1989 : une situation favorable

Les deux années qui suivent -diminution en 1988 et stabilisation en 1989- voient la situation des marchés poursuivre sur cette lancée : **réduction de la collecte** (102 millions de tonnes en 1987, 99 millions de tonnes en 1988 et 1989) et **de la production de beurre et de poudre** (1,9 million tonnes de beurre en 1987 ; 1,7 million de tonnes en 1988 et 1989 ; 2,3 millions de tonnes de poudre en 1987, 2 millions de tonnes en 1988, 2,1 millions de tonnes en 1989).

Dans le même temps, sous l'effet d'une reprise de la demande internationale, notamment en raison de la baisse de la production laitière néo-zélandaise, **les exportations poursuivent leur redressement** en 1988 (636 000 tonnes de beurre, 1,2 million de tonnes de poudre) avant de s'infléchir de nouveau en 1989 : 400 000 tonnes de beurre (soit un niveau supérieur à celui des années 83 à 86), 1 million de tonnes de poudre... Enfin **les mises à l'intervention s'effondrent** : 25 000 tonnes de beurre et 1 000 tonnes de poudre en 1988, aucune mise à l'intervention en 1989. Fin 1988, la Communauté n'a quasiment plus de stocks de produits laitiers : 100 000 tonnes de beurre (soit 12 fois moins qu'en 1986), 7 000 tonnes de poudre (140 fois moins qu'en 1983)...

4. 1990 : le retour aux excédents

Or, dès la fin de 1989, la situation se retourne. 1990 connaît un **nouvel enclenchement du cycle pervers** : stabilisation de la collecte au niveau de 1989 (98,8 millions de tonnes), reprise de la production de beurre et de poudre (1,76 million de tonnes de beurre en 1990 contre 1,72 million de tonnes en 1988 ; 2,3 millions de tonnes de poudre contre 2,15 millions de tonnes), alors que les exportations diminuent : 217 000 tonnes de beurre (- 45 %), 830 000 tonnes de poudre (- 15 %). Les mises à l'intervention

(250 000 tonnes de beurre, 340 000 tonnes de poudre) viennent reconstituer des stocks quasi inexistantes en 1989...

5. 1991: les conséquences d'une gestion communautaire inadaptée

En 1991, l'évolution des marchés a enregistré une évolution en dents de scie.

Si globalement l'offre et la demande globale ont été équilibrés puisque les stocks publics sont restés quasiment stables par rapport à 1990 pour le beurre et en faible croissance pour la poudre dont le stockage augmente de 100 000 tonnes, des mouvements pendulaires ont affecté l'évolution des marchés.

Au premier semestre, les livraisons à l'intervention ont été massives et les cours au plus bas. **Il n'est pas douteux que l'incertitude entretenue par la Commission sur ses projets de réforme et sur la gestion à court terme des marchés a contribué à entretenir le marasme de 1990.** Les producteurs, devant la menace de voir la Communauté réduire ses contrats à l'intervention en limitant ses prix d'achat, ont été incités à livrer trop et trop vite.

Par conséquent, au deuxième semestre, le manque de disponibilités a provoqué une remontée des cours du beurre et de la poudre de plus de 10 % et a nécessité la remise de stocks sur le marché, tendance qui s'est inversée dès la fin de l'année 1991 faute d'une demande suffisante.

Outre les conséquences de la gestion communautaire des marchés, la situation sur les marchés a été caractérisée par la baisse de la collecte communautaire de - 4,5 % qui a mécaniquement entraîné la réduction de la fabrication de beurre (- 11 %, - 220 000 tonnes). La production de poudres grasses diminue de 17 %, celle de poudre maigre de 13 % (- 225 000 tonnes).

170 000 tonnes de beurre ont été stockées. Les mises à l'intervention sont le fait de l'Irlande, de la R.F.A., de l'Espagne et des Pays-Bas qui représentent les quatre cinquièmes des livraisons à l'intervention.

A l'exportation, on constate une nette augmentation des exportations de beurre (360 000 tonnes contre 275 000 tonnes en 1990) et de poudres grasses (600 000 tonnes contre 502 000 tonnes en 1990) mais une diminution des exportations de poudre maigre : 270 000 tonnes, soit le plus bas niveau enregistré depuis 1986, contre 345 000 tonnes en 1990.

III - L'IMPACT DES QUOTAS LAITIERS

Le contingentement de la production laitière, à l'intérieur de la Communauté économique européenne, a sensiblement modifié l'équilibre des marchés.

Il a également transformé les structures de production ainsi que les relations entre les différents acteurs de cette filière.

A. L'IMPACT DES QUOTAS LAITIERS SUR LES MARCHÉS

L'impact de la limitation de la production laitière dans la Communauté européenne a varié, depuis sa mise en place, selon que ce contingentement a permis ou pas le rétablissement de l'équilibre des marchés.

1. Les prix

a) Les prix communautaires

Le choix, fait en 1984, de rétablir l'équilibre du marché laitier par une limitation de la production de préférence à une baisse des prix, a permis de maintenir le niveau du prix payé aux producteurs.

Certes, le prix indicatif du lait, exprimé en Ecus, n'a pas augmenté entre 1985 et 1990. Fixé à 27,84 Ecus par 100 kg ⁽¹⁾, il a diminué ensuite à 26,81 Ecus par 100 kg. Mais, outre qu'il convient dans le cas de la France, de tenir compte des dévaluations du franc vert intervenues entre 1985 et 1990, il en a résulté pour les producteurs un relatif maintien du prix du lait.

⁽¹⁾ Prix indicatif rendu usine à 3,7 % de matière grasse.

b) Le prix payé au producteur

Le contingentement de la production a permis de rétablir le niveau des prix des produits laitiers. Même si l'évolution du prix payé au producteur demeure insuffisante pour assurer une source de revenus stables, ce qu'a parfaitement montré la baisse des prix intervenue en 1991, le maintien des prix a été général dans la Communauté depuis 1983.

Prix moyen à la production du lait de vache

Unité : ECU/100 kg - H.T.

Pays	Années	1979	1983	1985	1987	1988	1989
R.F.A.		22,06	27,62	27,06	28,65	30,57	32,85
France		18,07	22,44	24,34	24,93	25,16	26,60
Italie		23,11	32,90	34,00	34,80	34,62	38,53
Pays-Bas		19,78	26,41	26,80	28,44	30,90	31,28
Belgique		18,94	22,80	23,93	24,65	26,46	28,61
Luxembourg		18,40	22,29	24,65	27,95	28,81	32,39
Royaume-Uni		16,40	23,61	24,47	21,23	23,81	25,96
Irlande		17,30	21,71	22,83	22,63	25,19	28,55
Danemark		19,56	26,19	27,56	28,92	31,31	32,67

Lait cru, à 3,7 % de matière grasse, départ ferme, après déduction des prélèvements effectués à la production

Source : O.S.C.E.

2. Les quantités

Les quantités de référence allouées aux producteurs européens sont passées de 99,917 millions de tonnes à l'intérieur de la CEE à dix au cours de la campagne 1984/85 à 93,568 millions de tonnes (hors nouveaux Länder allemands) pour la campagne 1991/1992.

De fait, la part de la CEE dans la production mondiale de produits laitiers a diminué quelles que soient les fabrications.

La part de la CEE à douze dans le total mondial est ainsi revenue, entre 1983 et 1990 :

- de 33,7 % à 25,4 % en ce qui concerne le beurre ;
- de 51,4 % à 45,9 % pour la poudre de lait écrémé ;
- de 44,4 % à 43,3 % en matière de fromages.

Cette réduction de la production communautaire, qui s'est réalisée au détriment de sa part du marché mondial, s'est accompagnée d'une diminution du cheptel, plus forte que dans les pays concurrents, dont certains ont même augmenté leur effectif de vaches.

Entre le début des années 1980⁽¹⁾ et 1990, l'effectif de vaches a connu une régression de près de 15 % à l'intérieur de la Communauté contre moins de 8 % en Amérique du Nord. La Nouvelle Zélande a, au cours de la même période, accru son cheptel de quelque 13 %.

3. Le développement des produits de substitution

Le contingentement de la production laitière rendait nécessaire un suivi précis de l'évolution du marché des produits laitiers et des produits de remplacement concurrents. Ceux-ci bénéficient d'un avantage concurrentiel au niveau de leur prix de revient, tenant au fait qu'ils sont souvent fabriqués en grande partie à partir des matières premières importées sans droit dans la Communauté, tandis que les produits laitiers ont un prix de revient plus élevé dicté par la nécessité de sauvegarder le revenu des producteurs.

C'est pourquoi le Conseil des communautés, par le règlement (CEE) n° 1898/87 du 2 juillet 1987 concernant la protection de la dénomination du lait et des produits laitiers lors de leur

(1) Chiffres FAO. Pour 1980, il s'agit d'une moyenne 1979-1981.

commercialisation, a entendu protéger la composition des produits laitiers⁽¹⁾ et favoriser leur consommation, qui ne doit pas être entravée par des conditions de concurrence déloyales. Le paragraphe 3 de l'article 4 de ce règlement prévoit que, chaque année avant le 1er octobre et pour la première fois avant le 1er octobre 1988, les Etats membres communiquent à la Commission un rapport sur l'évolution du marché des produits laitiers et des produits concurrents, afin que la Commission soit en mesure de faire rapport au Conseil avant le 1er mars de l'année suivante.

La Commission a publié la troisième édition de ce rapport en juillet 1991⁽²⁾.

L'évolution du marché des produits laitiers et des produits concurrents confirme, en général, les tendances déjà soulignées par la Commission dans ses deux rapports précédents :

- progression de la consommation de fromages et stabilisation de la consommation de lait et de produits frais ;

- diminution considérable de la consommation de beurre par les ménages, notamment dans les Etats membres où les produits concurrents se sont développés davantage ;

- progression importante des mélanges de matières grasses laitières et non laitières ; en raison notamment, selon la Commission, de la « bonne tartinabilité » de ces produits ;

- évolution différenciée dans les divers Etats membres de la consommation de matières grasses laitières à teneur réduite, ce qui pose des incertitudes sur le développement futur de ces produits ;

- continuation de l'apparition de nouveaux produits concurrents des produits laitiers, mais sans encore avoir atteint une importance significative du point de vue quantitatif.

Par ailleurs, des risques de confusion subsistent pour le consommateur, entre les produits laitiers et les produits concurrents en ce qui concerne les dénominations, l'étiquetage et l'emplacement de ces produits dans les magasins.

Les difficultés demeurent pour obtenir des statistiques sur la production et la commercialisation de ces produits. Mais le

(1) Par la définition de dénomination appropriées. Ainsi la dénomination « lait » est réservée exclusivement au « produit de la sécrétion mammaire normale obtenu par une ou plusieurs traites, sans aucune addition ni soustraction ».

(2) Sec (91) 1297 final du 11 juillet 1991.

développement des nouveaux produits à une teneur en matière grasse plus basse, l'emploi de matières grasses végétales remplaçant les graisses butyriques et les efforts de l'industrie pour élargir la gamme des produits offerts ont entraîné, au cours des dernières années, une forte augmentation du nombre des produits concurrents du lait et des produits laitiers disponibles sur le marché.

S'il paraît difficile de tirer des conclusions de ces évolutions quant à la concurrence qu'exercent les produits de substitution du lait sur la consommation de produits laitiers, il reste que les services de la Commission sont en train d'achever un projet de règlement du Conseil pour établir des normes de commercialisation pour les matières grasses, domaine dans lequel une véritable concurrence aux produits laitiers s'exerce d'ores et déjà.

B. L'IMPACT DES QUOTAS LAITIERS SUR LES STRUCTURES DE PRODUCTION

La période couverte par l'application de quotas laitiers, c'est-à-dire les huit années qui se sont écoulées depuis 1984, a été caractérisée par une restructuration très profonde de la filière laitière ainsi que par la concentration de l'outil de transformation de la production.

1. La restructuration de la production

L'ONILAIT estime que *«la priorité donnée, en particulier dans les programmes nationaux, à l'élimination des structures les plus petites et au départ des producteurs âgés a porté ses fruits»*.

Le nombre des producteurs a considérablement diminué depuis 1984 ; il en est résulté une augmentation très importante de la référence moyenne de chaque producteur.

a) La diminution du nombre des producteurs

• Entre 1980 et 1984, le nombre des livreurs de lait avait connu une réduction d'un quart, passant de 465.000 à 350.500.

Cette diminution s'est accélérée depuis 1984. En 1990, il ne restait guère plus de 208.000 livreurs de lait, ce qui représente une baisse de 40,5 % depuis l'instauration des quotas et de 55 % depuis 1980.

S'il est difficile d'établir un lien de causalité entre l'institution d'un contingentement de la production laitière et la restructuration très rapide de la filière concernée, force est de constater la modification sans précédent que cette dernière a connu dans ses structures au cours des années récentes.

- Compte tenu de la réduction moins importante de l'effectif des vaches laitières (-22 % entre les recensements généraux de l'agriculture de 1979 et 1988, contre - 48 % pour le nombre des exploitations laitières), l'effectif moyen des vaches a augmenté de moitié entre ces deux dates, pour atteindre 21,2 vaches contre 14.

La répartition des exploitations s'est donc considérablement modifiée depuis 1979 et, plus encore, 1984.

Le nombre de vaches laitières par étable fournit un indicateur de cette évolution. Depuis 1979, ainsi que l'illustre le tableau ci-après, l'importance relative des étables comptant moins de 10 vaches a été divisée par près de deux, pour ne plus représenter que le quart des exploitations. Inversement, les étables de plus de 30 vaches, dont la part du total des exploitations avait déjà été multipliée par deux entre 1979 et 1984, a, à nouveau, augmenté de 50 % depuis lors.

Répartition des exploitations laitières

Nombre de vaches laitières	1979	1984	1989
1 9	45,4	36,9	26,5
10 19	31,5	30,4	27,3
20 29	14,5	16,7	21,2
30 et +	8,6	16,0	25,0

Source : SCEES

La disparition des structures les plus petites constitue un des éléments fondamentaux de la restructuration de la filière laitière intervenue depuis 1984. Elle explique, en grande partie, la progression des références individuelles des producteurs restants.

b) L'augmentation des références

D'avril 1984 à avril 1990, la référence moyenne des producteurs livrant aux laiteries est passée de 69.000 kg à 112.000 kg, soit une augmentation de 62 %.

La livraison moyenne des producteurs qui ont bénéficié d'aides à la cessation d'activité s'établit à moins de 36.000 litres. Près de la moitié (46 %) de ces aides ont été allouées à des exploitations livrant moins de 25.000 litres et 83 % à des exploitations livrant moins de 60.000 litres.

En accélérant les départs, l'aide à la restructuration a permis de poursuivre l'évolution économique de la filière laitière française.

Les primes ayant logiquement été versées aux producteurs disposant des plus petites références, dont la poursuite de l'activité s'avérait de moins en moins rentable, la référence moyenne a plus augmenté en zone de montagne (+ 89 % entre 1984 et 1990) qu'ailleurs (+ 43 %), malgré une réduction parfaitement identique du nombre de producteurs de lait.

Pourtant, la zone de montagne reste encore relativement handicapée dans ses structures, car 57 % des producteurs de lait y disposent de références inférieures à 60.000 litres par an, contre 37 % dans les autres zones (et 41 % pour l'ensemble du territoire).

A l'inverse, les producteurs dont les références dépassent 200.000 litres ne représentent que 3 % de l'ensemble en montagne contre 14 % ailleurs et 12 % sur l'ensemble du territoire.

Les livreurs de lait en 1991

Références (1 000 litres)	France entière		Zone de montagne		Autres zones	
	producteurs	référence (%)	producteurs	référence (%)	producteurs	référence (%)
0 à 60	83 096 (41%) (100 %)	12 %	19 753 (57%) (24 %)	22 %	63 343 (37%) (76 %)	10 %
60 à 100	39 616 (19%) (100 %)	15 %	6 717 (19%) (17 %)	23 %	32 899 (19%) (83 %)	14 %
100 à 150	34 496 (17%) (100 %)	20 %	4 742 (14%) (14 %)	26 %	29 754 (18%) (86 %)	20 %
150 à 200	22 929 (11%) (100 %)	19 %	2 059 (6%) (9 %)	15 %	20 870 (12%) (91 %)	20 %
Plus de 200	24 138 (12%) (100 %)	34 %	1 191 (3%) (5 %)	14 %	22 947 (14%) (95 %)	36 %
TOTAL	204 275 (100%) (100 %)	100 %	34 462 (100%) (17 %)	100 %	169 813 (100%) (83 %)	100 %

Source: ONILAIT (questionnaire de fin de campagne 1990/91, portant sur 204 275 producteurs et 23 millions de tonnes)

2. La concentration de la transformation

De plus de 1.000 en 1984/85, les acheteurs de lait recensés par l'ONILAIT sont passés à 362 en 1990/91. Cette diminution de près des deux tiers traduit une profonde adaptation économique de l'industrie de transformation de la production laitière.

Entre la campagne 1984/85 et la campagne 1990/91, la référence moyenne gérée par les acheteurs de lait a presque triplé, s'élevant de 24.091 tonnes, avec 350 producteurs collectés en moyenne, à 65.777 tonnes avec 590 producteurs. Tandis que la quantité globale garantie diminuait de 6,9 % en France, la référence moyenne par acheteur était donc multipliée par 2,7.

Cette concentration explique qu'aujourd'hui 18 acheteurs sur 362 (contre 27 sur 1.062 en 1984) représentent la moitié de la référence laitière française.

Toutefois, un nombre non négligeable de petites structures de transformation subsiste encore, dans la mesure où 68 collecteurs disposent de références inférieures à 500 tonnes. En forte diminution depuis 1984, date à laquelle ils étaient 146, ces acheteurs comptent cependant 15 entreprises qui se sont créées après la mise en

place des quotas laitiers.

La concentration de l'industrie laitière française s'est donc accélérée depuis l'instauration du contingentement.

D'une manière générale, toute la filière laitière se rapproche peu à peu des « modèles » fortement compétitifs de l'Europe du Nord. Le contingentement de la production a été mis à profit, en France davantage que dans les autres Etats membres de la Communauté dont les structures étaient comparables comme l'Allemagne, pour poursuivre une restructuration qui avait débuté auparavant. Mais, parce qu'elle constituait un bouleversement du paysage laitier, la limitation de la production a entraîné une modification considérable de la perception de cette restructuration par les acteurs de la filière.

C. L'IMPACT DES QUOTAS LAITIERS SUR LES RELATIONS AU SEIN DE LA FILIÈRE

1. La perception des quotas par les producteurs

- L'application des quotas, à partir de 1984, semble avoir confronté les professionnels à une situation entièrement nouvelle à laquelle ils ne s'attendaient pas vraiment. La suspicion a été, au départ, assez générale, chacun estimant être moins bien traité que son voisin, aussi bien au niveau individuel qu'à celui de chaque département par rapport aux départements limitrophes.

Pour être irréfutable, l'augmentation de la référence moyenne par producteur n'en a pas moins entretenu de nombreux malentendus auprès des producteurs restants. Compte tenu de la cessation d'activité de beaucoup de petits producteurs, les producteurs restants diminuent leurs livraisons, à l'exception des prioritaires et des repreneurs de terres. L'augmentation statistique des livraisons moyennes et la réduction concomitante des références individuelles ont pu laisser penser aux producteurs qu'ils comptaient parmi les rares dupes d'un système qui profitait à d'autres.

Aujourd'hui, le système paraît mieux accepté en particulier parce qu'il a permis de maintenir le prix du lait, même si celui-ci peut rester insuffisant pour assurer la viabilité de certains producteurs.

• En revanche, s'agissant de l'application pratique du système, les critiques demeurent vivaces au bout de huit années d'application des quotas.

Les critiques les plus fréquemment émises, en réponse aux questionnaires de votre commission, concernent en effet la **complexité** du régime des quotas ainsi que son manque de lisibilité : *«il est impossible pour un producteur de savoir avec certitude quel est son «droit à produire» à moins de trois mois de la fin de la campagne»*.

La **stabilisation** et la **simplification** de la réglementation devraient également permettre, ainsi que le relève un département, *«de garder aux décisions prises un aspect pratique et réaliste qui leur fait parfois défaut»*. A cet egard, retenir comme prioritaires les producteurs disposant d'une référence inférieure à 60.000 kg apparaît à beaucoup comme un non-sens économique, d'autant que les exploitants concernés n'ont pas toujours été à même de produire les quantités qui leur étaient affectées, malgré la *«volonté de produire jusqu'à alors insoupçonnée»* dont certains ont fait preuve.

D'autre part, les **problèmes permanents entre les propriétaires et les fermiers** dans le cas d'une demande de prime de cessation laitière, afin de déterminer notamment si le quota rattaché au foncier appartient au producteur ou à son propriétaire, sont durement ressentis.

• Enfin, quelques départements soulignent le caractère techniquement dépassé du plafond de 200.000 litres.

Marginalement, d'autres suggestions sont faites :

- assouplir les procédures de transfert des quantités de référence entre ventes directes et laiteries ;
- faciliter les mutualisations des quotas ventes directes, dont l'insuffisance est regrettée ;
- clarifier la prise en compte de la teneur en matière grasse ;
- autoriser l'attribution définitive des quotas morts.

A ce sujet, la position semble unanime : réaffectation des références non utilisées (*«l'absence de livraison doit induire à terme la perte de référence»*) mais seulement à la condition que ces quantités *«restent la propriété du département»*.

• Par ailleurs, tous les producteurs semblent attachés aux modalités actuelles de gestion du système, dans le cadre de la commission mixte départementale, dont le renforcement des pouvoirs fréquemment évoqué correspond à un souhait de décentralisation fréquemment émis.

D'une manière générale, ainsi que le note un département, «*les producteurs sont, vis-à-vis des quotas, très sensibles à l'équité... Le système de prêts de quotas en fin d'année qui efface les dépassements, le fait que l'on ne tienne pas compte du dépassement individuel mais d'abord du dépassement de l'entreprise, sont des dispositions qui suscitent des jalousies pour les producteurs qui n'en bénéficient pas*».

2. Les relations producteurs-laiteries

La gestion par laiterie a, en effet, fait naître un certain ressentiment à leur égard, aggravé par la situation des prioritaires.

Par ailleurs, l'application des quotas a conduit à une concurrence accrue (qualifiée de féroce par un département) entre les acheteurs de lait, notamment dans les zones AOC, lait artificiellement impayé, accroissement du coût du ramassage, récupération des adhérents, remise en question de leur acheteur par les producteurs.

3. Une déstabilisation du secteur de l'élevage

Afin d'ajuster leurs livraisons aux références qui leur avaient été allouées, les producteurs ont eu recours, dès la première campagne marquée par le contingentement de la production, à des mesures d'adaptation.

Quatre possibilités leur étaient offertes :

- donner du lait aux veaux,
- diminuer la distribution de concentré,
- avancer la date de tarissement,

- accroître le taux de réforme des vaches.

La mesure d'urgence la plus fréquemment utilisée semble avoir été la distribution de lait aux veaux et aux génisses d'élevage. Même si une partie des abattages est venue des exploitations cessant leur activité, les exploitations pérennes ont également éliminé les animaux les moins performants, ce que traduit, dès la première campagne, l'accroissement des rendements laitiers moyens.

A ces mesures d'urgence, mises en oeuvre dans des conditions comparables dans les autres Etats de la Communauté, ont succédé des adaptations plus structurelles.

Le tiers des exploitants français a développé des cultures de vente : céréales et, dans une moindre mesure, tournesol, colza et cultures légumières.

La production de viande a également constitué un moyen répandu d'amélioration de la marge des exploitations. Le recours à la production de boeufs et de génisses a représenté le mode principal de développement de la production de viande des exploitants laitiers, d'autres ayant préféré la production de taurillons.

La constitution d'un petit atelier de viande bovine ne signifiait pas forcément une réorientation en profondeur de la production laitière. Mais, dans les régions herbagères où des cultures ne pouvaient être envisagées, la production de viande bovine constituait la seule possibilité pour les producteurs touchés par les quotas laitiers d'échapper à la logique régressive créée par ce contingentement.

Indispensable et pleinement justifiée pour les producteurs de lait, cette réorientation a contribué à la déstabilisation du secteur de l'élevage.

A partir de 1989, cette déstabilisation a entraîné un marasme des prix de la viande bovine à l'intérieur de la Communauté. S'agissant de la France, l'OFIVAL estime la baisse moyenne des prix des gros bovins à 7,1 % entre 1989 et 1990.

La chute des prix, générale dans la Communauté, n'incombe certes pas uniquement à l'arrivée sur le marché de la production des « nouveaux producteurs » que sont les producteurs de lait. Mais, confronté à une consommation en régression et à des importations parfois mal contrôlées, le secteur de la viande bovine a ainsi connu une aggravation des déséquilibres qui le caractérisaient.

DEUXIEME PARTIE

LES QUOTAS : UNE SOLUTION SATISFAISANTE ?

I - UN SYSTEME ADMINISTRATIF COMPLEXE QUI FAVORISE DES PRATIQUES CONTESTABLES

Tant les réponses aux questionnaires adressés aux différents partenaires impliqués dans la gestion des quotas que les déplacements en France qu'a effectués la commission, ont mis en évidence que le système des quotas laitiers était perçu comme particulièrement complexe, source d'incompréhension et générateur de suspicion.

Complexité dans l'attribution de références supplémentaires, que ce soit à titre provisoire ou définitif, qui nourrit la suspicion des producteurs portés à assimiler «quotas et magouille» ; complexité lors des opérations de transfert des quotas ; source de contentieux entre bailleurs et fermiers, le système souffre en outre de ce que les incertitudes juridiques sur la nature, la propriété ou la valeur du quota n'ont jamais été clairement levées. Compliqué et insatisfaisant, ce système de contingentement de la production trouve, sur le terrain, dans la mise en oeuvre de pratiques contestables, parfois frauduleuses, le moyen de procéder aux aménagements que ne permettrait pas la stricte application de la réglementation.

A. LA COMPLEXITE DE LA REGLEMENTATION

1. L'application des quotas au cours d'une campagne laitière

Une présentation systématique de l'application concrète du régime des quotas pour un exploitant conduit à dégager trois temps forts :

- le début de la campagne avec la fixation de la quantité de référence du producteur ;
- le déroulement de la campagne avec les mouvements que peut connaître la quantité de référence ;
- la fin de la campagne qui s'accompagne du paiement ou non du prélèvement supplémentaire par le producteur.

a) Le début de campagne

Il s'agit, au début de campagne, de fixer la quantité de référence du producteur.

Comme il l'a été souligné, cette quantité est déterminée en France à partir de la quantité livrée en 1983, diminuée des différentes réductions de quotas décidées par la Communauté depuis l'entrée en vigueur du système, qu'elles soient temporaires (gel des 4,5 %) ou définitives.

Cette quantité peut être accrue si le producteur fait partie d'une catégorie de prioritaires (jeunes exploitants, producteurs ayant investi dans le cadre d'un plan de développement, petits producteurs...).

Concrètement, à l'occasion de chaque campagne un arrêté du ministre chargé de l'agriculture détermine les catégories de producteurs susceptibles de bénéficier de quantités de référence supplémentaires. Le représentant de l'Etat dispose d'une relative marge de manoeuvre dans la mesure où le texte de référence mentionne un certain nombre d'éléments d'appréciation : le lieu d'implantation du fonds, l'âge du producteur, le volume de lait qu'il

est admis à commercialiser en franchise de pénalités ainsi que sa position au regard des procédures d'installation des jeunes, d'amélioration matérielle ou de redressement des exploitations agricoles. C'est à la commission mixte départementale qu'il incombe de contrôler l'affectation des quotas vacants en application de la réglementation.

Toute laiterie est tenue de fournir en début de campagne un tableau faisant apparaître l'identité des producteurs ainsi que la quantité de référence dont ils bénéficient.

b) le déroulement de la campagne

En cours de campagne, la quantité de référence pourra être affectée par les transferts de l'usage du foncier, auquel le quota est attaché, en cas de vente, location ou transmission.

Il faut souligner que les exploitants sont pas totalement libres de changer de laiterie à tout moment. La mise en place des quotas n'a pas eu pour effet de faire disparaître les liens juridiques qui unissent les partenaires économiques que sont acheteurs et producteurs de lait. Les engagements souscrits par les adhérents d'une coopérative et les obligations inhérentes à la conclusion d'un contrat de livraison perdurent. Ce n'est qu'à la suite d'un accord amiable ou en fin de convention que peut être envisagé l'abandon d'un acheteur au profit de l'un de ses concurrents.

Enfin, c'est au préfet du département où est située l'exploitation de « décider » des transferts de quotas consécutifs à une mutation foncière. Plus précisément, un délai d'un an à compter de la réalisation de l'opération est imparti au représentant de l'État pour notifier au preneur des terres, à l'ONILAIT pour exécution et aux acheteurs pour information les quantités de référence transférées et éventuellement celles qui sont ajoutées à la réserve nationale.

Enfin, sans qu'il s'agisse d'un transfert des quotas, l'octroi par la laiterie d'« allocations provisoires », en anticipation des prêts de fin de campagne, ou de « prêts de fin de campagne » peut modifier la quantité de lait que le producteur pourra escompter livrer sans pénalité.

La possibilité de bénéficier ou non de prêts de référence complémentaire constitue une source d'incertitude pour le producteur. Connues beaucoup trop tardivement pour permettre un ajustement satisfaisant des livraisons, les

allocations de référence complémentaires sont d'ailleurs sévèrement jugées par les producteurs qui y voient surtout une prime au dépasseur. Ils introduisent en outre une différence de traitement mal admise entre producteurs, au sein d'une même laiterie, ou livrant à des laiteries différentes.

Enfin, les laiteries sont tenues à un suivi régulier des livraisons de leurs producteurs, qui est communiqué à l'ONILAIT.

Trimestriellement, la laiterie doit informer l'ONILAIT des quantités de lait ou d'équivalent lait collectées au cours des trois mois précédents.

Les laiteries sont astreintes à la tenue d'une comptabilité matière qui doit permettre de connaître outre le nom de l'éleveur, l'adresse du siège d'exploitation, la situation de l'intéressé au regard des quotas supplémentaires, la quantité de référence notifiée en début d'année, le volume collecté chaque mois et la teneur en matière grasse du lait au cours de la période de référence.

c) La fin de campagne

Le producteur devra acquitter le paiement de la taxe si ses quantités livrées excèdent sa quantité de référence.

En fait, de nombreux éléments interviennent dans le décompte final.

A partir du récapitulatif des livraisons fourni par la laiterie en fin de campagne, la quantité livrée par le producteur est tout d'abord susceptible d'être augmentée au regard de la teneur en matière grasse des livraisons effectuées comparées à celle des livraisons réalisées lors d'une année de référence. Comme il l'a été précédemment exposé, en application du règlement communautaire, chaque producteur ne connaît qu'en fin de campagne le dépassement éventuel de son taux de matière grasse de référence. Jusqu'au terme de la campagne, il pèse donc une incertitude qui empêche le producteur de gérer l'ajustement de ses livraisons en fonction de sa référence.

En revanche le dépassement de la quantité de référence pourra être compensée par les sous-livraisons au sein de la laiterie lorsque l'on est en formule B comme c'est le cas en France. Des exceptions existent cependant au principe de la compensation au sein de la laiterie, ainsi des gros dépassements peuvent être sanctionnés

en totalité même si le producteur concerné se trouve dans une laiterie qui n'est pas en dépassement : dépassement individuel de plus de 20 % de la quantité de référence (plafonné à 40.000 litres).

Après la compensation éventuelle au sein de la laiterie, une autre compensation peut intervenir avec les quantités non utilisées restantes : le prélèvement n'est à payer que lorsqu'il y a un dépassement de la quantité globale garantie de l'Etat membre.

Dès lors que les comptes seront faits, si le producteur doit payer un prélèvement, ce sera à un taux de 115 % du prix indicatif du lait.

Déjà complexe dans sa gestion au cours de la campagne, le système des quotas devient pour les intéressés à peine compréhensible lorsqu'il s'agit de les transférer.

2. La complexité du régime des transferts de quota

La réglementation nationale applicable en la matière a été établie par le décret n° 87-608 du 31 juillet 1987. Ses dispositions s'appliquent au quota de base et au quota supplémentaire (à l'exception des quotas SLOM) qui aurait pu être accordé au cédant en sa qualité de prioritaire. En sont exclus les quotas provisoires et des prêts de fin de campagne.

a) Les règles générales

Conformément à la réglementation communautaire, le principe de **liaison du quota au foncier** est réaffirmé.

Le quota ne peut pas être cédé seul, indépendamment d'une mutation d'exploitation. Les textes n'autorisent en effet sa transmission qu'à cette occasion. A rebours, la cession d'un fonds entraîne le transfert du quota qu'il porte⁽¹⁾ sans nécessairement d'ailleurs que le repreneur ou le nouveau propriétaire bénéficie de tout ou partie de ces quotas.

(1) Ce principe connaît quelques exceptions : l'une concerne les exploitants expropriés, l'autre certains preneurs évincés.

Les opérations juridiques susceptibles d'entraîner le transfert de quotas sont définies à l'article premier du décret de 1987 précité qui prévoit «*qu'en cas de vente, location, donation ou transmission par héritage d'une exploitation, la quantité de référence correspondante est transférée à l'exploitant, qui ne bénéficie d'aucune quantité de référence et s'installe sur la totalité de l'exploitation transférée, s'il entend continuer la production laitière.*»

Cependant le pouvoir réglementaire a reconnu que, d'une façon générale, tous les actes comportant des effets juridiques comparables (1) et donnant lieu à transfert entre producteurs entrent dans le champ d'application du décret du 31 juillet 1987.

Ainsi la «transmission de l'exploitation» peut résulter tant d'un transfert de la **propriété** que d'un transfert de la **jouissance**, et dans les deux cas, que soit à titre gratuit ou à titre onéreux. Seule la transmission d'un titre juridique sur la terre **peut** entraîner le transfert des quotas.

Cependant, si la transmission d'une exploitation, en propriété ou en jouissance, est une condition nécessaire au transfert de quota, elle n'est pas une condition suffisante. Pour entraîner ce transfert, elle doit s'accompagner d'un changement d'exploitant. Cela suppose que le fonds cédé soit **libre de location**. S'il est grevé d'un bail, la mutation n'affectera pas les droits du preneur. Celui-ci restera en place et conservera le quota, et c'est seulement à sa sortie de ferme, lorsque le fonds deviendra libre, que le quota sera transmis au nouvel exploitant (sous réserve que le preneur qui libère les lieux n'ait pas renoncé à la production laitière ou, en cas de reprise pour exploiter, que le bailleur n'ait pas accepté de laisser le quota à la disposition du sortant).

En outre, la réglementation varie selon que l'opération projetée est destinée à permettre une **installation** en production laitière ou contribue à une **réunion** ou à un **démembrement** d'exploitation.

Dans le premier cas, les quantités de référence laitières sont intégralement préservées. Dans le second, la concentration de plusieurs exploitations laitières entre les mains d'un seul éleveur ou l'éclatement d'un fonds en de multiples parcelles de faible superficie peuvent constituer des obstacles à la transmission intégrale des quantités de référence attachées aux fonds transmis.

(1) Constitution d'usufruit, cession du bail, reprise par le bailleur du bien loué, partage de communauté, apport en société.

Le fait générateur du transfert de quota est la signature de l'acte du transfert du foncier. En cas de transmission du foncier en cours de campagne, le quota n'est pas immédiatement transféré en totalité au nouveau producteur. Le cédant en conserve une quote-part proportionnelle au temps couru depuis le début de la campagne.

b) Les applications pratiques

• le transfert de la totalité d'une exploitation

Le quota n'est intégralement transféré au nouvel exploitant que si celui-ci remplit trois conditions. Il doit :

- s'installer sur la totalité de l'exploitation transférée ;
- poursuivre la production laitière de l'exploitation reprise. Si le repreneur n'entend pas continuer cette production, le quota « remontera » à la réserve nationale ;
- ne bénéficier d'aucun quota ; à défaut, c'est le régime de la réunion d'exploitation qui s'applique.

Ainsi le **transfert intégral** des quantités de référence est subordonné à l'**absence de dislocation** ⁽¹⁾ du fonds cédé et à l'**installation** d'un exploitant totalement dépourvu de quotas, qu'il s'agisse d'un jeune agriculteur s'installant ou d'un exploitant produisant d'autres produits que le lait.

• la réunion d'exploitations

La réunion d'exploitations laitières et, par assimilation, l'installation d'un exploitant bénéficiant déjà de références n'entraînent dans certains cas qu'un **transfert partiel** de quotas.

L'exploitant conserve la totalité du quota transféré lorsque les quotas cumulés ne dépassent pas un seuil fixé par arrêté du ministre de l'agriculture après avis du conseil de direction de l'ONILAIT (soit 200.000 litres).

Lorsque les quotas cumulés dépassent ce seuil, une partie du quota de l'exploitation transmise est ajoutée à la réserve nationale.

⁽¹⁾ A l'exception du *temperament de la conservation de la propriété ou de la jouissance des bâtiments ainsi que d'une parcelle de subsistance.*

Ainsi, le quota n'est transféré que **partiellement** au nouvel exploitant et le lien quota-foncier est en partie rompu.

Deux cas peuvent se présenter :

- le quota initial de l'exploitant est supérieur au seuil de 200 000 litres. Dans ce cas, la moitié du quota transféré est ajoutée à la réserve nationale ;

- le quota initial de l'exploitant est inférieur au seuil de 200 000 litres. Dans ce cas, le prélèvement au profit de la réserve nationale est égal à la moitié de la partie du quota transféré qui provoque le dépassement du seuil.

Ce régime s'applique en cas d'installation du conjoint d'un producteur disposant déjà d'un quota.

- le transfert partiel ou le démembrement d'une exploitation

Le principe est qu'en cas de transmission d'une ou plusieurs parties d'une exploitation, le quota correspondant est réparti «entre les producteurs qui reprennent les parcelles en cause en fonction de leur superficie respective à l'exclusion des bois, landes, friches, étangs et cultures pérennes» (article 3 du décret du 31 juillet 1987 précité).

Le critère adopté est donc celui de la **proportionnalité** : le quota s'applique à la superficie totale de l'exploitation et il est réparti au prorata des surfaces transmises, le décret excluant seulement certains biens de ce calcul.

Cependant ce principe est fortement réduit par les limites apportées au transfert des quotas.

Les dispositions communautaires autorisent, en effet, les Etats membres à définir une superficie minimum en-dessous de laquelle une mutation foncière n'entraîne pas de transfert de quota. le décret français a fixé un seuil élevé : la superficie minimum est de 20 hectares. Si la superficie acquise est inférieure à 20 hectares, la fraction de quota correspondante ne sera ni transmise au reprenneur ni conservée par le cédant, mais **ajoutée à la réserve nationale**.

Si la superficie reprise est supérieure à 20 hectares, deux considérations interviennent pour exclure ou limiter le transfert de quota.

En cas de non-continuation de la production laitière, le quota correspondant au bien transmis est intégré à la réserve nationale.

En outre, en cas de dépassement du seuil de 200 000 litres, un prélèvement est opéré, comme il l'a été dit, sur le quota transféré au profit de la réserve nationale.

Le tableau ci-après, extrait des « Cahiers d'économie et de sociologie rurales » (1), est illustratif de la complexité du système applicable.

EXEMPLES DE TRANSFERTS ENTRE PRODUCTEURS*

Nature	Bien transféré		Situation de l'entrant Quota (litres)		Quantité (litres) transférée à la réserve nationale	
	Taille (ha)	Quota attaché au sol	avant la mutation	après la mutation	litres	‰
Parcelle	15	60 000	120 000	120 000 (a)	60 000	100,0
Exploitation	15	60 000	120 000	180 000 (b)	néant	0
Exploitation	60	260 000	néant	260 000 (c)	néant	0
Expl. ou parcelle	20	60 000	120 000	180 000 (d)	néant	0
Expl. ou parcelle	20	60 000	160 000	210 000 (e) 160 000 + 40 000 - (20 000 : 2)	10 000 (20 000 : 2)	16,67
Expl. ou parcelle	60	260 000	120 000	290 000 (f) 120 000 + 80 000 - (180 000 : 2)	90 000 (180 000 : 2)	34,62
Expl. ou parcelle	20	120 000	260 000	320 000 (g) 260 000 + (120 000 : 2)	60 000 (120 000 : 2)	50,00

* Les calculs sont fait sur la base d'un seuil fixé à 200 000 litres.

- (a) Le bien transmis consiste en une parcelle de moins de 20 ha, le quota correspondant est donc entièrement transféré à la réserve nationale.
- (b) La superficie est la même que précédemment, mais il s'agit d'une exploitation ; comme par ailleurs la somme des quantités cumulées (60 000 + 120 000) demeure inférieure au seuil, le reprenant peut bénéficier de la totalité du quota du cessionnaire.
- (c) L'entrant ne dispose d'aucune quantité et s'installe sur la totalité de l'exploitation, aussi peut-il se voir transférer la référence qui y est attachée bien que celle-ci dépasse 200 000 litres.
- (d, e, f, g) dans ces quatre exemples, le fonds transmis atteint ou dépasse 20 ha donc sa nature — parcelle ou exploitation — indiffère. En revanche, les quantités en cause ne sont pas identiques et leur somme :
- (d) n'atteint pas le seuil de 200 000 L, aussi le quota du cédant peut-il profiter entièrement à l'entrant.
- (e) dépasse 200 000 L, le reprenant qui dispose déjà de 160 000 L a donc droit à 100 % du quota jusqu'à ce seuil (soit 40 000 L) et à la moitié du reste (soit $20\ 000 : 2 = 10\ 000$ L).
- (f) dépasse également 200 000 L, la référence transférée est donc égale à 80 000 L ($120\ 000 + 80\ 000 = 200\ 000$ L) plus 50 % du solde ($260\ 000 - 80\ 000 = 180\ 000 : 2 = 90\ 000$).
- (g) excède toujours 200 000 L, mais cette fois c'est le quota initial de l'entrant qui dépasse le seuil ; aussi n'a-t-il droit qu'à la moitié de la référence attachée au bien.

(1) n° 7, 2^e trimestre 1988, C. de Crisenoy : De la nature juridique des quotas laitiers et de leurs transferts.

- le cas des sociétés

Les sociétés d'exploitation (à l'exception des GAEC) sont soumises aux mêmes règles que les exploitants individuels. L'apport ou la mise à disposition des terres transfère le quota correspondant à la société. A ce titre, les sociétés sont tenues, dès qu'elles atteignent le seuil de 200 000 litres, de partager avec la réserve nationale les quotas inhérents aux nouvelles terres dont elles acquièrent la jouissance.

Toutefois, la mise en commun des biens précédemment exploités par les producteurs qui s'associent échappe aux dispositions des articles 2 et 3 du décret du 31 juillet 1987 relatifs à la réunion et au démembrement d'exploitations.

Concernant spécifiquement les GAEC, le principe de la transparence devrait, en théorie, s'appliquer, c'est-à-dire que chaque associé devrait disposer d'une quantité de référence égale à la quantité de référence globale du GAEC divisée par le nombre d'associés.

Cette disposition ne s'applique aujourd'hui qu'au couple associé dans un GAEC.

Dans les autres cas, il est mis en oeuvre un «coefficient de spécialisation laitière». Ce coefficient est égal au rapport de la livraison annuelle du GAEC à la livraison moyenne annuelle par producteur de la région sur le territoire duquel est situé le GAEC

Le seuil des 200 000 litres est multiplié par ce coefficient pour servir de critère en matière de prélèvement au profit de la réserve nationale.

A la complexité juridique du régime des transferts des quotas, s'ajoutent des difficultés pratiques. A chaque mutation d'exploitation ayant un effet sur les quotas laitiers, il faut refaire l'historique de l'exploitation depuis 1983, pour savoir quelles quantités de référence y sont attachées et de quelles quantités la parcelle transmise est, elle-même, porteuse. Aux dires des services départementaux de l'agriculture, cet exercice est d'une complexité extrême.

Enfin, le système applicable est difficilement conciliable avec la **politique de restructuration foncière** conduite par les SAFER.

3. Les relations bailleurs-preneurs

Dernier point de nature à accroître la confusion dans l'application du système des quotas : celui des difficultés qu'il suscite entre les bailleurs et les preneurs.

C'est bien évidemment dans le cas où le candidat à l'octroi de la prime de cessation ne dispose que d'un droit de jouissance sur le fonds qui supporte les quotas que des difficultés peuvent se présenter. Dans le cadre de programmes d'aide à la cessation d'activité laitière, une indemnité peut être accordée aux producteurs qui s'engagent à abandonner définitivement la commercialisation du lait⁽¹⁾.

Le fermier ne peut toutefois y prétendre que s'il n'est pas sur le point de quitter le fonds : il ne doit pas avoir, préalablement à sa demande, mis fin à la location et il ne doit pas, immédiatement après le dépôt de celle-ci, résilier ou renoncer au renouvellement du bail.

Le preneur qui s'engage à cesser son activité laitière en vue de bénéficier de la prime correspondante n'est pas tenu de solliciter l'accord du bailleur (sauf s'il s'agit d'un bail à métayage).

A l'expiration du bail, deux difficultés peuvent surgir.

La première concerne l'**indemnisation des travaux réalisés par le preneur sortant**. Si des aménagements ont été réalisés par le preneur avant qu'il cesse son activité laitière (salle de traite, étable par exemple) et ne sont pas encore amortis, le bailleur peut être tenté de refuser l'indemnité au preneur sortant au motif que ces investissements ne présentent plus aucune valeur effective d'utilisation. Par ailleurs, le fermier sortant ne bénéficie d'aucune indemnisation pour les quotas qu'il aurait « apportés », dans la mesure où le quota n'est pas considéré comme une amélioration culturale.

(1) L'aide profite aux détenteurs de quotas livraison y compris les quantités « suspendues ». En revanche aucun avantage ne peut être revendiqué par ceux qui pratiquent la vente directe ou possèdent des quantités de référence appartenant à l'une des catégories suivantes : quantités supplémentaires issues d'un programme de restructuration ; quantités redistribuées au titre du 1% communautaire ; quantités « SLOM » ; quantités en provenance de la réserve nationale ; quantités allouées à titre provisoire ; quantités recueillies à la suite d'un transfert d'exploitation ou détenues par un preneur en place qui a manifesté son intention de mettre fin au bail ou reçu un conge régulier.

La seconde et principale difficulté est relative au **préjudice causé au bailleur par l'abandon de la production laitière**. Le problème est de savoir si le preneur sortant qui restitue un fonds sans quota doit indemniser le bailleur. Il semble que les juges ⁽¹⁾ penchent à admettre qu'en provoquant la perte du quota, le preneur déprécie l'exploitation et qu'il peut être condamné à verser des dommages-intérêts au bailleur si celui-ci établit l'existence d'un préjudice. Toutefois, la preuve d'un préjudice ne serait pas apportée si un nouveau quota a été attribué au successeur ou si le bailleur n'a éprouvé aucune difficulté à relouer sa ferme.

Il semble que, pour ménager les droits du bailleur, les notaires dans certains départements fassent systématiquement figurer dans les baux le montant des quantités de références attachées aux fonds donnés à bail.

La difficulté vient de ce que, dans les rapports de droit privé, le décret de 1987 a renforcé la liaison du quota au foncier et que, dans ces rapports, les différends éventuels sont réglés par le statut des baux ruraux dans des sens contradictoires.

• la liberté de gestion du preneur

Par le bail, le preneur jouit de la liberté de conduire librement l'exploitation du fonds, à la condition «*d'user de la chose louée en bon père de famille, et suivant la destination qui lui a été donnée par le bail*» (article 1728 du code civil). A ce titre la décision du fermier de renoncer à l'exploitation laitière ne serait qu'une manifestation de sa liberté de gestion du fonds donné à bail.

• la protection des droits du propriétaire

A rebours, en sortie de bail le bien doit être restitué au propriétaire tel qu'il avait été reçu, avec ses accessoires.

C'est à ce titre que l'article L.411-27 du code rural permet la résiliation du bail lorsque le preneur «*abandonne la culture, ne cultive plus en bon père de famille, emploie la chose louée à un autre usage que celui auquel elle a été destinée, ou en général, n'exécute pas les clauses du bail, et qu'il en résulte un dommage pour le bailleur*»

(1) Cour d'Appel de Douai, 11 septembre 1987.

(...)» (1) et que l'article L.411-29 permet au bailleur de s'opposer aux travaux prévus par le locataire qui seraient de nature à entraîner «une dégradation du fonds». Cette obligation de restitution du fonds en l'état est sanctionnée par l'article L.411-72 lequel dispose que «s'il apparaît une dégradation du bien loué, le bailleur a droit, à l'expiration du bail, à une indemnité égale au montant du préjudice subi.»

A ce titre, des contentieux peuvent survenir qu'il s'agisse de la résiliation du bail ou de l'indemnisation du propriétaire.

Le statut des baux ruraux conduit ainsi à mettre en concurrence les droits respectifs des bailleurs et des preneurs.

Deux solutions permettant de régler ce type de difficultés ont été examinées par la Commission.

La première tendrait à prévoir le partage de la prime de cessation. Un tel partage existe déjà en matière vinicole où il est habituel que la prime d'arrachage soit partagée entre le propriétaire de la parcelle et le titulaire du droit de jouissance.

Une transposition de cette pratique au secteur laitier pourrait être étudiée.

La seconde tendrait à distinguer selon que le preneur est à l'origine de l'activité laitière ou au contraire s'est contenté de perpétuer l'oeuvre de son prédécesseur. Dans le premier cas, il pourrait sembler logique de soutenir que le locataire est maître des quotas dont il a provoqué l'apparition et que le bailleur auquel est restitué un bien dépourvu de quantités de référence ne subit aucun préjudice dans la mesure où la comparaison entre les états des lieux d'entrée et de sortie ne révèle pas de différence notable.

*

* *

(1) La Cour de Cassation considère que la cessation de l'activité laitière peut être considérée comme «un agissement de nature à compromettre la bonne exploitation du fonds» et constituer un motif de résiliation du bail (arrêt de la troisième Chambre civile, 10 novembre 1987).

A l'analyse, les difficultés susceptibles d'intervenir entre bailleur et preneur viennent de ce que les incertitudes juridiques pesant sur la nature du quota laitier, sa propriété et sa valeur n'ont jamais été levées.

B. DES INCERTITUDES JURIDIQUES NON RESOLUES

1. La nature juridique des quotas

La doctrine se refuse à assimiler les quotas à un bien incorporel autonome mais continue de s'interroger sur leur nature juridique (meubles ou immeubles) et sur l'opportunité de les rattacher à tel ou tel élément du patrimoine de leur détenteur.

Le problème vient de ce que le quota n'est qu'une autorisation à produire, attaché au foncier, alors même qu'en cas de cessation le propriétaire n'a pas son mot à dire sur sa suppression...

En revanche, si l'on examine deux autres types de droits à produire, leur nature juridique est clairement définie.

S'agissant des quotas betteraviers, il est admis que ces quotas sont un droit incorporel immobilier.

- Le quota betteravier est un droit personnel et non point réel : il n'est en effet opposable qu'au fabricant qui, à partir de son quota sucre ou de son contingent alcool, l'a accordé au planteur en fonction de la production de betteraves pendant les années de référence prises pour base de répartition.

- Ce droit, bien que personnel, est attaché à l'exploitation, c'est-à-dire au fonds rural qui a produit les betteraves : c'est un droit incorporel immobilier.

- Conséquemment, ce droit incorporel immobilier suit le sort de l'immeuble, dont il est l'accessoire : s'il y a transfert, en propriété ou en jouissance, de l'exploitation, il y a corrélativement transfert, en propriété ou en jouissance, du quota betteravier.

S'agissant des droits de replantation de la vigne ⁽¹⁾, le cas du transfert du droit est réglé.

En cas de fermage, le droit de replantation peut passer :

- d'une parcelle en propre à une parcelle en fermage et vice-versa,

- d'une parcelle en fermage à une autre parcelle en fermage (cas du fermier exploitant des terres appartenant à des propriétaires différents).

A la fin du bail, chacun doit retrouver son compte. En pratique, dans le cas où le propriétaire ne revendique pas ses droits, la D.G.T. les laisse au compte de l'exploitant.

Selon le décret du 25 février 1987, les droits de replantation décique peuvent être transférés, en fin de bail rural, du preneur au propriétaire de l'exploitation sur le fond de laquelle ils ont été exercés si le preneur n'a pas procédé à l'arrachage de la vigne avant la restitution du fond.

On peut toujours prévoir dans le contrat qu'une vigne plantée à partir de droits appartenant au fermier sera arrachée en fin de bail afin que l'exploitant fermier récupère les droits transférés en cours de bail d'une parcelle propre à une parcelle en fermage. Si l'acte ne prévoit rien, les droits resteront attachés à la propriété : ils seront perdus pour le fermier.

En cas de métayage, le métayage étant considéré comme une sous-exploitation, le principe d'unité d'exploitation impose une gestion des droits de replantation à l'intérieur de chaque sous-exploitation ou sous-structure. Autrement dit, un droit de replantation issu d'un arrachage dans une parcelle en métayage ne donnera pas lieu à une replantation dans une autre parcelle en métayage exploitée par le même métayer mais de propriétaire différent.

En cas de cession, dans tous les cas de cession totale d'une exploitation le cessionnaire acquiert tous les droits de replantation dont bénéficiait le cédant.

(1) Il s'agit de la possibilité pour un exploitant qui arrache une parcelle de vigne à l'intérieur de son exploitation de replanter la même surface ou une surface moindre toujours à l'intérieur de son exploitation. Le droit de replantation ainsi obtenu (ou partie de ce droit) pourra être utilisé au cours des huit campagnes suivant la date d'arrachage ; au-delà du délai, le droit devient caduc.

S'il s'agit d'une cession partielle, les droits restent afférents à la terre vendue, sauf transfert concomitant, l'exploitant ayant alors la possibilité de vendre la terre nue et le droit de plantation qui y était attaché à deux personnes différentes.

A la différence de ces droits, le quota laitier n'a jamais été clairement défini, sauf à se satisfaire d'une définition «en creux», reconnaissant le «*caractère profondément original, sui generis, non rattachable à une catégorie juridique donnée de ce droit incorporel*».

2. La valeur du quota

Le principe de la réglementation française applicable en la matière est celui de l'absence de valeur intrinsèque pour ce droit à produire.

Intellectuellement défendable, une telle position est difficilement tenable compte tenu de la pratique observée.

En réalité, la mise en oeuvre de programmes successifs de cessation laitière a conféré de fait une valeur au quota, appréciée à travers le montant de la prime de cessation. De façon paradoxale, la réglementation française alors qu'elle nie toute valeur intrinsèque à ce droit à produire aura favorisé l'émergence occulte de cette valeur.

En dépit des fortes fluctuations qu'ont connues les primes versées aux producteurs cessant leurs livraisons, il n'est pas douteux qu'il est désormais très clair que le quota, pour le producteur, a une valeur qu'on peut estimer à environ 2,5 F par litre.

	Valeur d'un litre par quota
Programme 1984 (1)	5,30
1985/1986	0,63
1986/1987	0,62
Programme communautaire (2)	
1986/1987	3
Programme communautaire	
1990/1991	2,91
Programme communautaire	
1991/1992	2,80

(1) En moyenne, capitalisation par litre de la prime annuelle de 32.025 F.

(2) Rente annuelle d'environ 0,43 F par litre

Des études de l'INRA assimilant un achat de quota à une location sur neuf campagnes conduisent à une estimation sensiblement supérieure de la valeur économique du quota, de l'ordre de 3 à 5 francs par litre.

La valeur du quota a ainsi été créée par la mise en oeuvre des programmes de cessation d'activité qui ont rendu perceptible la possibilité de les monnayer.

C'est d'ailleurs ce qui peut expliquer pour partie les difficultés des derniers programmes de cessation : les détenteurs de quotas se livrant à une « rétention » dans l'attente de nouvelles opportunités.

Tout producteur qui envisage de se retirer, aura ainsi tendance soit à attendre le prochain programme, soit à « monnayer » directement mais irrégulièrement son quota : pas de porte ou chapeau en cas de fermage, prix du fermage excédant les montants départementaux, cession du fonds à une valeur supérieure à celle du seul foncier, surestimation du cheptel mort et vif.

Il est clair aussi que la présence de quotas augmente la valeur du foncier qui les porte. *A contrario*, les terres sans quota ne se vendent pas ou mal et ne trouvent pas preneur.

Le quota présente également, de fait, une valeur de location. Pour un producteur en dépassement, il est économiquement rentable de louer du quota pour éviter ou diminuer les pénalités. Si de telles pratiques sont irrégulières, il est certain qu'elles sont fréquentes sur le terrain, sous des formes plus ou moins sophistiquées.

Les quotas, aujourd'hui monnayables uniquement sous contrôle étatique dans le cadre des campagnes de cessation, ont donc une valeur économique, qui juridiquement n'est pas reconnue. Il s'ensuit que les quotas ne peuvent figurer au bilan et que leur acquisition ne peut être financée au même titre que les autres outils de l'exploitation.

Si une valeur devait être officiellement reconnue au quota, il faudrait aussi régler la question des droits respectifs des bailleurs et des preneurs.

3. La propriété du quota

Tout d'abord, il est clair que les quotas n'appartiennent pas aux laiteries, le quota de chacune d'entre elles n'étant que la somme des quotas individuels de ses livreurs.

La difficulté en la matière vient de ce que le quota est un droit donné à l'exploitant de produire une certaine quantité en franchise de pénalité mais que ce droit est attaché au foncier. Or le problème se pose lorsque l'exploitant n'a que la jouissance du foncier.

a) La réglementation communautaire

Aux termes de l'article 7, paragraphe 1 du règlement 857/84, le régime des quotas laitiers se fonde sur un «rattachement au fonds» de la quantité de référence. En effet, cet article 7, tel que modifié par le règlement CEE 590/85 du Conseil du 26 février 1985, dispose *qu'en cas de vente, location ou transmission par héritage d'une exploitation, la quantité de référence (c'est-à-dire, la quantité exonérée du prélèvement supplémentaire) correspondante est transférée totalement ou partiellement à l'acquéreur, au locataire ou à l'héritier selon des modalités à déterminer.*»

A *contrario*, la réglementation communautaire (article 7 précité) prévoit que c'est seulement dans le cas exceptionnel où un preneur dont le bail n'est pas renouvelé entend poursuivre la production laitière que les Etats membres peuvent prévoir des dispositions particulières à son profit :

«Dans le cas de baux ruraux arrivant à expiration, si le preneur n'a pas droit à la reconduction du bail dans des conditions analogues, les Etats membres peuvent prévoir que tout ou partie de la quantité de références correspondant à l'exploitation qui est l'objet du bail, soit mise à la disposition du preneur sortant, s'il entend continuer la production laitière.»

A l'occasion de l'affaire WACHAUF (arrêt du 13 juillet 1989), la Cour de justice des Communautés européennes a estimé que le législateur communautaire avait entendu qu'en principe, la quantité de référence revienne à la fin du bail au bailleur qui reprend la disposition de l'exploitation.

Le principe selon lequel le quota est rattaché au foncier est également défendu par la Commission dont la position est rappelée dans le rapport d'audience présenté dans l'affaire précitée WACHAUF en ces termes :

«Le régime des quotas laitiers se fonderait sur un rattachement au fonds de la quantité de référence. Les quantités de référence ne devraient pas être négociées librement et surtout ne devraient plus faire l'objet de transactions spéculatives. Elles seraient rattachées suivant la volonté du législateur communautaire, aux terres utilisées pour la production laitière et, en cas de vente, location ou transmission d'une exploitation, elles seraient conformément à l'ordre de succession, transférées à l'acquéreur, au locataire ou à l'héritier.»

La Cour de justice dans son arrêt réaffirme ainsi le principe du lien du quota avec la terre mais en fixe aussi les limites en exposant qu'il existe des **droits fondamentaux** communs à tous les Etats membres qui doivent être respectés.

A ce titre, les autorités nationales peuvent, et même doivent, prendre les mesures nécessaires pour appliquer la réglementation communautaire dans un sens conforme aux exigences de la protection des droits fondamentaux, qu'il s'agisse de ceux du propriétaire mais aussi de ceux du preneur.

b) La réglementation française

C'est le décret précité du 31 juillet 1987 qui fixe la réglementation applicable laquelle assure l'attachement au foncier, puisque la transmission d'un titre sur la terre est le seul acte qui puisse provoquer la transmission du quota.

Il reste que cette position de principe ne concorde pas avec la possibilité offerte, contre indemnité, au preneur d'anéantir les quotas présents sur le fond.

Sans prétendre régler le problème de la propriété du quota, il est apparu à la Commission qu'une solution, plus modeste, mais efficace conduirait à garantir que les droits de chacune des parties puissent être efficacement protégés, conformément à la législation communautaire.

L'octroi d'une indemnité nationale ou communautaire dans le cadre d'une cessation d'activité laitière entraînant

obligatoirement l'annulation de la quantité de référence de l'exploitation du bénéficiaire, il y aurait lieu comme dans les législations des autres pays membres de la Communauté européenne de prévoir soit l'autorisation préalable du bailleur, soit une indemnisation du bailleur, qui jusqu'ici n'est possible que s'il peut justifier d'un préjudice (impossibilité de relouer le fonds à un producteur laitier).

A rebours, les quotas apportés par le preneur et qui n'existaient pas sur le fonds à son entrée devraient suivre le preneur s'il envisageait de cesser d'exploiter sur le bien loué.

C. DES AMÉNAGEMENTS PRATIQUES DOUTEUX

1. La gestion par les laiteries

Dans le cadre de la formule B, dite par acheteur, retenue par la France, la gestion des quantités de référence individuelles est assurée, pour l'essentiel, par les laiteries.

Selon l'ONILAIT, « cette situation a rapidement été mise à profit par certains acheteurs pour enfreindre les dispositions nationales de gestion, définies par les arrêtés de campagne, en les adaptant aux spécificités de leurs producteurs et à leur environnement concurrentiel. »

La marge de manoeuvre très importante laissée à l'entreprise pour sa gestion des quantités de référence peut leur permettre de favoriser certains producteurs par rapport à d'autres, notamment, semble-t-il, les gros livreurs, au détriment du reste des producteurs.

Globalement, l'ONILAIT estime que les irrégularités recensées peuvent être classées en deux catégories : celles portant sur les déclarations de collecte d'une part ; celles touchant la gestion des références, d'autre part.

a) Les irrégularités de déclaration de collecte

On constate tout d'abord des cas de **dissimulation de quantités collectées** : le lait effectivement livré à la laiterie et transformé n'est pas recensé. La pratique la plus fréquente est celle où le lait collecté et non déclaré à l'ONILAIT est payé au producteur par des artifices divers (achat de fromages, de lait écrémé ; fourniture de produits d'approvisionnement ; primes ; versement en espèces ; surpaiement du lait effectivement payé ...)

Il arrive d'autre part qu'une **fraction du lait collecté soit reportée d'une campagne sur l'autre**.

Les quantités livrées en dépassement par certains producteurs, ainsi reportées sur la campagne suivante, permettent aux dépasseurs d'échapper aux pénalités.

Enfin, s'agissant de l'effet **matière grasse**, la prise en compte d'une année de référence **plus avantageuse** que celle prévue par la réglementation permet de limiter la correction due à l'évolution positive du taux de matière grasse.

b) Les irrégularités de gestion de références

D'une façon générale, l'ONILAIT regrette l'**insuffisance de comptabilité matière**, telle que prévue par la réglementation.

Cette lacune rend aléatoires le suivi et la vérification des opérations liées aux quotas et difficile la prise en compte de la maîtrise de la production au niveau du producteur. En cas de transfert de références de producteurs vers d'autres laiteries, elle est une source de litige.

Il apparaît, dans certains cas, qu'il n'est pas fait de **notification individuelle** aux producteurs.

En outre, la **non notification des références** permet de procéder plus facilement à des modifications non conformes à la réglementation et ménage une latitude dans l'application de pénalités éventuelles.

Même en cas de notification, la présentation utilisée peut aboutir à des conséquences similaires si l'information communiquée

n'est pas de nature à renseigner correctement le producteur sur la constitution de sa référence (distinction entre quantités attribuées et prêtes).

Des attributions complémentaires irrégulières ont également été recensées. Ces attributions non conformes aux dispositions réglementaires (hiérarchie des bénéficiaires et quantités affectées) pénalisent certains des producteurs qui ont un niveau de référence inférieur à celui auquel ils pourraient prétendre.

Ce maintien « artificiel » de situations déficitaires permet de solliciter indûment la réserve nationale, au détriment de producteurs livrant à d'autres acheteurs.

En outre, lorsque l'attribution de références excède les ressources disponibles, il en résulte une surnotification qui place d'emblée l'entreprise en dehors de la réglementation et rend délicates les opérations de fin de campagne.

L'attribution de quantités de référence libérées par des producteurs ayant cessé la production sans aide (les « quotas morts » non cessibles du fait de la liaison quota-foncier) pose également des difficultés aux entreprises qui l'ont pratiquée lorsqu'il leur faut les restituer ultérieurement à un repreneur éventuel du foncier.

Des cas de mutualisation illicite de références sont également recensés. Alors que la réglementation ne permet, en cours de campagne, que de prêter les références non produites à tous les producteurs d'une laiterie et, en fin de campagne, de mutualiser les quantités inutilisées entre tous les producteurs en dépassement, on relève un certain nombre de pratiques, plus ou moins élaborées, visant à privatiser l'utilisation de ces références.

Il existe ainsi, avec l'aval de la laiterie, des arrangements entre producteurs en dépassement et en sous réalisation qui consistent à comptabiliser le lait des premiers au titre des livraisons des seconds.

Cette opération peut être pratiquée à l'échelle de deux laiteries, l'une en sous réalisation collectant et payant, sur la fin de campagne, des producteurs d'une laiterie voisine en dépassement.

Dans les deux cas, il s'agit d'un détournement des règles relatives à la détermination du prélèvement supplémentaire. Ces pratiques faussent en effet complètement les modalités définies pour l'application des règles de fin de campagne en ce qui concerne la mutualisation.

Enfin l'ONILAIT relève le non respect de l'obligation de communication des informations de gestion à l'administration, alors que la communication des situations en début et en fin de campagne ainsi que toutes les modifications intervenant au cours de celle-ci est indispensable pour permettre des vérifications effectives.

Pour réprimer les infractions à la réglementation relative à la maîtrise de la production laitière, l'ONILAIT dispose de différents moyens.

Le défaut de déclaration de collecte, de mouvements de producteurs et de cessations d'activité ainsi que la non tenue d'une comptabilité matière des références et des livraisons des producteurs sont passibles de peines d'amendes prévues pour les contraventions de cinquième classe.

En outre, une deuxième catégorie de sanctions a été instituée par l'article 52 de la loi du 23 janvier 1990 qui permet au directeur de l'Office de prononcer des amendes administratives à l'encontre des acheteurs qui auraient méconnu leurs obligations réglementaires en matière de maîtrise de la production laitière.

Les manquements passibles de sanctions, sous réserve qu'ils aient été dûment constatés par procès verbal dressé par des agents assermentés, sont définis très précisément :

- notification aux producteurs d'un total de quantités de référence supérieur à la quantité de référence attribuée à l'acheteur par l'Office ;
- non respect des délais de notification des quantités de référence individuelles aux producteurs ;
- attribution des quantités de référence de base, des quantités supplémentaires, des allocations provisoires ou des prêts en dehors des dispositions réglementaires ;
- non communication aux préfets et à l'ONILAIT des états récapitulatifs des quantités de référence des producteurs.

Préalablement au prononcé des sanctions, une commission de conciliation des litiges est chargée, en particulier, de donner un avis au directeur de l'ONILAIT sur le montant des amendes administratives susceptibles d'être prononcées.

Installée le 11 septembre 1991, réunie le 11 décembre 1991, cette instance a été saisie de deux dossiers mais ne s'est pas encore prononcée définitivement.

2. Les pratiques des producteurs

Sur ce point, les réponses aux questionnaires adressées restent très évasives. Il semble pourtant qu'un certain nombre de pratiques se développent sur le terrain, plus ou moins sophistiquées, tendant essentiellement à permettre le transfert des quotas laitiers en dehors de toute mutation du droit d'exploiter le sol qui leur sert de support.

On relève tout d'abord des aménagements de courte durée destinés à éviter qu'un producteur en dépassement potentiel soit pénalisé. Si ce producteur ne parvient pas à obtenir auprès de sa laiterie un prêt de fin de campagne, il a la possibilité de se mettre en rapport avec un producteur en sous réalisation qui sera le producteur officiel du lait réellement produit par le premier. Ce transfert qui s'effectuait dans un premier temps de façon physique, par le biais des fameux « tanks à roulette », s'effectue davantage aujourd'hui semble-t-il « sur le papier », avec la complicité du camion de ramassage. Il s'agit là d'une location occulte de quotas. Des pratiques plus élaborées sont également citées : location de vaches, vente à réméré de cheptel...

A côté de ces pratiques de courte durée, mises en place pour éviter le paiement des pénalités éventuelles, d'autres montages juridiques sont utilisés à des fins plus durables, notamment la constitution de sociétés dans lesquelles l'un des associés apporte son droit de produire tandis que l'autre apporte son travail, chacun continuant à livrer sous son propre nom, même si la production n'est effectivement assurée que par un seul des associés.

L'intérêt de ce système pour l'apporteur du droit à produire qui souhaite cesser la production laitière est de louer ses quotas en se réservant la possibilité de les récupérer ultérieurement s'il souhaite bénéficier de la prime de cessation ou vendre son foncier « avec quotas ».

La mise en valeur des quotas « SI.OM », attribués en 1989 à des producteurs incapables de les produire, passe, semble-t-il, très fréquemment par ce biais.

Comme il l'a été précédemment indiqué, une circulaire du ministère de l'Agriculture et de la Forêt en date du 14 novembre 1991 condamne expressément ces pratiques, lorsqu'elles ne s'accompagnent pas du transfert des terres porteuses.

II. UN EFFORT D'AJUSTEMENT INÉGALEMENT RÉPARTI

A. UN AJUSTEMENT À LA CHARGE DE LA COMMUNAUTÉ

1. Les prix

Les prix internationaux des produits laitiers se sont rétablis à la suite de la mise en oeuvre d'un contingentement de la production décidée dans la Communauté européenne. Ce rétablissement a profité à tous, et, en particulier, aux concurrents de la Communauté.

En matière de prix, l'ensemble des produits laitiers a connu un rétablissement à partir de 1986 et jusqu'en 1989, 1990 ayant marqué le retour aux excédents sur le marché communautaire.

Le graphique ci-après illustre l'évolution des cours mondiaux des produits laitiers⁽¹⁾.

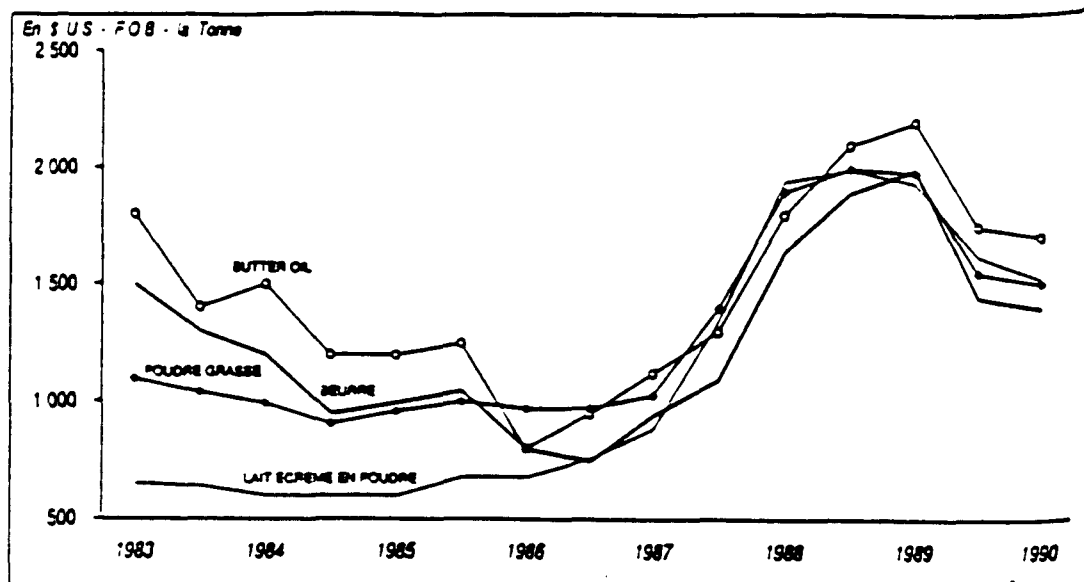
Ces cours diminuent de manière relativement régulière jusqu'en 1986, après un léger redressement entre 1984 et 1985, c'est-à-dire, au moment de l'instauration des quotas laitiers.

Surtout, entre 1986 et 1989, lorsque la situation laitière paraît durablement assainie, grâce aux normes prises au plan communautaire au cours des précédentes campagnes, les prix évoluent très favorablement, quels que soient les produits.

Le retour aux excédents, en 1990, marque une nouvelle diminution des prix.

(1) Les chiffres communiqués concernent les prix en dollars ; un graphique en francs montrerait une évolution de même nature, quoique d'ampleur différente.

Évolution des cours mondiaux des produits laitiers



N.B. - Il s'agit d'une moyenne des cours presque

C.N.I.E.L.

Source : G.A.T.T.

L'évolution des prix des produits laitiers ne saurait certes être expliquée uniquement par le contingentement de la production décidée par la Communauté européenne. Les facteurs climatiques pourraient également agir sur le niveau de la production, de même que l'évolution de la demande.

Reste que la concomitance du rétablissement spectaculaire des prix mondiaux des produits laitiers et des mesures de limitation prises dans la CEE permet de souligner le profit que les autres producteurs ont pu tirer de ces mesures, dont ils n'ont pas supporté le coût.

Le rétablissement des prix des produits laitiers constitue le principal bénéfice, pour les producteurs européens, de la réduction de leurs livraisons. Mais ils en ont payé le prix.

Cet effet bénéfique indéniable a également été ressenti sur les marchés internationaux, sans que les autres producteurs n'aient à subir un quelconque ajustement de leurs livraisons.

2. Les quantités

Les concurrents internationaux des producteurs de lait européens ont profité de deux manières différentes du rétablissement de l'équilibre des marchés consécutifs au contingentement de la production réalisé par la CEE.

Non seulement ils ont bénéficié de l'appréciation mécanique du prix des produits laitiers, mais ils ont continué à développer leur production, forte de cette amélioration de leurs perspectives économiques. Quels que soient les produits considérés, l'évolution de la production entre 1986 et 1991 illustre ce déphasage entre la baisse observée en Europe et la progression enregistrée ailleurs :

- en ce qui concerne le **beurre**, la production de la Communauté a diminué de 23,3 % entre 1986 et 1991, alors qu'elle a augmenté de 0,6 % en Amérique du Nord et de 1,9 % en Australie.

- la production de **lait écrémé en poudre** a diminué de 30,5 % au sein de la Communauté, mais seulement de 16,5 % en Amérique du Nord. En Australie, elle a même progressé de 12,1 % ;

- la production de **fromages** a augmenté partout entre 1986 et 1991 mais l'accroissement n'atteint que 11,9 % dans la Communauté, contre 23,6 % en Amérique du Nord ⁽¹⁾.

Certes, dans chacun de ces secteurs de production, la Communauté européenne reste, de loin, le premier producteur et exportateur mondial. Mais, dans une période de perturbation du jeu économique normal, en raison de la restriction imposée à la production au niveau communautaire, toute progression des quantités livrées par les pays concurrents revient à priver les pays européens de leurs débouchés naturels et à leur faire accomplir un effort supplémentaire d'ajustement.

Votre commission considère inadmissible de voir les pays d'Amérique du Nord et d'Océanie (notamment l'Australie) développer leur production de lait afin de tirer le plus grand profit possible du rétablissement des prix, alors que les pays européens payent le prix de cette amélioration des conditions économiques, en particulier au détriment de leur position à l'exportation.

⁽¹⁾Source U.S.D.A.

**L'organisation du marché laitier aux Etats-Unis :
le refus de la maîtrise de la production dans un cadre structurel**

Les Etats-Unis sont le deuxième pays producteur mondial de lait après l'Ex-Union Soviétique, avec une production totale de 68 millions de tonnes.

La production de lait augmente régulièrement depuis 1978 avec des plafonnements en 1983/84 en raison du *Milk Diversion Program*, en 1986/87, date à laquelle été mis en place le *Dairy Termination Program* (abattage de vaches laitières) et en 1988/89 en raison de la sécheresse prolongée qui a frappé le centre des Etats Unis.

Le secteur des produits laitiers aux Etats Unis est soutenu par deux mécanismes complémentaires :

la protection aux frontières par l'intermédiaire de quotas restrictifs et de droits de douane élevés pour certains produits (10 à 20% *ad valorem* pour les fromages) ;

le soutien de la production laitière au travers d'un prix minimum garanti au producteur et d'un mécanisme de retraits du marché de produits laitiers assuré par l'organisme d'intervention du Département américain de l'agriculture : la *Commodity Credit Corporation* (CCC).

Le mécanisme de soutien aux produits laitiers s'inscrit dans le cadre de la loi agricole de 1990 (*Farm Bill*) qui constitue la charte de la politique agricole américaine pour les années 1990 à 1995. Par rapport aux précédentes lois agricoles, le *Farm Bill* de 1990 introduit un concept de flexibilité qui permet au Secrétaire américain à l'agriculture de modifier en fonction de certains critères les prix de soutien du marché.

Par ailleurs, le Congrès américain a adopté une loi budgétaire qui prévoit des mesures d'accompagnement qui ont pour objectif de réduire le déficit budgétaire américain et qui, dans le cas des produits laitiers, prévoit l'instauration de taxes de participation aux programmes versées à la CEE sur l'évolution des stocks de produits laitiers de la CCC.

Les producteurs laitiers qui n'augmentent pas leur production d'une année sur l'autre sont remboursés de cette taxe.

En 1991, le Département de l'agriculture a présenté plusieurs projets modifiant l'organisation du marché laitier aux Etats Unis :

- indexation du prix du soutien du lait sur l'évolution des stocks de produits laitiers de la CCC ;

- système de quotas par producteur dans lequel seraient garantis un prix minimum pour le lait produit sous quota et un prix minimum pour le lait produit hors quota ;

- plans de diminution de la production laitière par exploitation sur une base volontaire, assortis d'aides spécifiques en fonction du niveau de diminution choisi.

Mais tous ces projets ont été rejetés par le Congrès. Ces refus sont symptomatiques d'une volonté de ne pas organiser un contingentement structurel et permanent de la production. En effet, le programme de réduction de la production laitière (*Dairy Termination program*) autorisé par le Congrès en 1985 et d'une durée de cinq ans a fait l'objet d'une évaluation de son efficacité par une commission d'enquête du General Accounting Office. Cette commission a conclu que, si le programme avait effectivement réduit significativement et la production laitière et les excédents achetés par le gouvernement fédéral, ses effets ne pouvaient qu'être limités dans le temps en raison notamment des progrès technologiques qui font augmenter la production et qu'en conséquence, la limitation des excédents devait être envisagée dans un cadre structurel et non pas uniquement sur la base de programmes ponctuels. Les récents refus du Congrès laissent penser que les Etats Unis ne sont pas disposés à s'engager dans cette voie.

3. Les parts relatives de marché

Compte tenu de la réduction de la production européenne, **la part de la CEE dans le commerce mondial des principaux produits laitiers a diminué sensiblement depuis l'instauration des quotas, à l'exception des fromages.**

Entre 1983 et 1989, la part de la CEE dans le commerce international est passée de :

- 43 % à 40,1 % en ce qui concerne le beurre ;
- 44,5 % à 40,8 % pour la poudre de lait écrémé ;
- 72 % à 70,1 % en matière de laits concentrés.

Seule, en matière de fromages, la part de la CEE a pu être confortée depuis 1983. Mais l'augmentation reste néanmoins réduite par rapport à la tendance des années antérieures ⁽¹⁾.

Votre commission ne peut donc que constater que le contingentement de la production laitière, mise en oeuvre dans la CEE, s'est effectuée au détriment de ses positions concurrentielles.

Comme l'observe la Commission des Communautés ⁽²⁾, « sur le marché mondial, on constate une concurrence accrue des autres pays exportateurs qui, du reste, ont augmenté leur production. »

+

+ +

La Communauté a donc payé seule le prix du rétablissement de l'équilibre économique des marchés laitiers.

B. UN EFFORT TRÈS INÉGAL SELON LES ÉTATS MEMBRES

S'il a globalement été à la charge de la Communauté, l'effort d'ajustement imposé par les quotas laitiers a été inégalement réparti entre les différents États membres. Certains ont pu faire valoir leur situation particulière lors de la mise en oeuvre de la réglementation communautaire, d'autres ne semblent pas avoir appliqué le contingentement avec toute la rigueur nécessaire. Enfin, il convient de tenir compte des positions relatives, sur le plan économique, des uns et des autres.

⁽¹⁾ La part de la CEE au sein du commerce international de fromages était de 35,3 % en 1977 ; elle s'était élevée à 48 % en 1983 et représentait 51,1 % en 1989.

⁽²⁾ Mesures urgentes dans le secteur laitier Com (86) 510 final, 11 septembre 1986

1. Les privilèges accordés à certains pays

- D'emblée, certains Etats membres ont disposé de modalités particulières d'application des quotas laitiers.

Quelques pays ont pu faire valoir l'importance de la production laitière et de l'économie agricole dans leur produit intérieur. Il s'agit notamment de l'Irlande et, assez curieusement, du Luxembourg.

Comment s'étonner aujourd'hui des conséquences de ce traitement privilégié ? L'Irlande a placé 32,3 % de ses livraisons de beurre à l'intervention en 1991 et 46,5 % de sa production de poudre de lait écrémé. La Communauté a donc accepté, dès la mise en place des quotas, de limiter l'efficacité même du contingentement.

De même, deux autres pays ont obtenu que leur quantité maximale garantie soit supérieure à leurs livraisons de 1983, l'Italie (+ 7 %) et la Grèce (+ 8,8 %).

Concernant ce dernier pays, le règlement n° 857/84 a également prévu que *«en vue de faciliter l'application du régime supplémentaire..., il convient de considérer l'ensemble comme un seul acheteur»*.

Les difficultés persistantes d'application de ce prélèvement en Grèce (cf *infra*) montrent aujourd'hui le caractère irréaliste de cet aménagement.

- Les pays qui ont intégré la Communauté européenne depuis l'instauration des quotas posent un problème de même nature.

L'article 2 du règlement n° 857/84 a institué à leur profit un régime particulier :

- l'Espagne a pu prévoir que la quantité de références soit égale à la quantité de lait livrée pendant l'année 1983, 1984 ou 1985.

- au Portugal, la quantité de références des producteurs est celle livrée pendant l'année 1990, soit quatre ans après l'entrée de ce pays dans la Communauté.

Certes, des mesures transitoires étaient prévues afin de faciliter l'intégration de ces pays dans la Communauté. En outre, leur part de la production communautaire de lait est relativement limitée. Mais, dès lors qu'une limitation de la production frappe les

agriculteurs européens, elle doit s'appliquer à tous, sous réserve d'aménagements circonscrits dans le temps.

Or, ces aménagements n'ont pas empêché les mêmes pays de ne pas appliquer la réglementation communautaire.

2. La non-application de la réglementation communautaire

Le rapport spécial du FEOGA sur l'application du régime du prélèvement supplémentaire sur le lait 1984-1990, en date du 21 janvier 1992, est éloquent sur le non-respect de la réglementation communautaire relative aux quotas laitiers.

Le FEOGA relève des défaillances dans tous les Etats membres de la Communauté. Toutefois, certains sont davantage concernés par les critiques de la Commission.

«L'Espagne ne s'est pas acquittée des obligations lui incombant en vertu des règlements. En effet, aucun système n'a été mis en place pour mesurer des livraisons individuelles et obtenir le paiement des livraisons excédentaires ainsi que l'exige la formule A.

«• En théorie, l'Espagne a alloué des quantités de références aux producteurs sur la base de données provisoires communiquées pour les livraisons aux laiteries en 1985. Ces données n'ont jamais fait l'objet de la moindre vérification et, dans certains cas, elles n'ont été obtenues qu'avec les réserves des autorités régionales. En outre, aucune preuve appropriée n'a été fournie de ce que les producteurs individuels avaient été avisés par écrit de leurs quantités de référence provisoires. Aucun effort n'a été fait depuis lors pour vérifier les quantités allouées ou pour mettre à jour les données afin de tenir compte des changements structurels intervenus dans le secteur laitier entre 1985 et 1990.

«• Aucun système n'a été mis en place qui permette de vérifier les livraisons effectives des producteurs aux laiteries. Les acheteurs n'ont reçu des autorités espagnoles aucune instruction concernant l'obligation de percevoir des prélèvements supplémentaires auprès des producteurs qui dépassent leurs quantités de référence, qui leur incombe au titre de la législation communautaire. Indépendamment des données provisoires fournies pour les livraisons en 1985, les acheteurs n'ont aucune connaissance des quantités de référence des producteurs.

«• Le S.E.N.P.A.⁽¹⁾ n'a jamais vérifié les livraisons d'aucun producteur, pas plus qu'il n'a confirmé que le prélèvement supplémentaire devait être payé par tous les producteurs, y compris ceux qui avaient volontairement abandonné la production ou suspendu une partie de leur quantité de référence.

«• Les producteurs de lait peuvent approvisionner un nombre quelconque de laiteries durant une campagne laitière sans en référer aux autorités espagnoles ou aux autres laiteries.

«• Les données statistiques sur les livraisons de lait aux laiteries sont recueillies par les autorités espagnoles pour s'acquitter de leurs obligations à l'égard d'EUROSTAT. Il s'agit de chiffres globaux reçus des laiteries, qui ne comportent pas d'informations sur les livraisons individuelles, pourtant requises par la formule A, non plus que celle relative à la teneur en matière grasse ou aux variations des ventes commerciales individuelles, qui permet l'application des compensations entre régions et producteurs prévues par la législation.»

En réponse aux observations du FEOGA sur l'absence totale de système approprié pour la mise en oeuvre de la formule A, les autorités espagnoles ont indiqué que, pour 1987/88 et 1988/89, les données EUROSTAT montraient que la quantité globale de lait livrée était inférieure à la quantité de référence garantie et qu'en conséquence, aucune pénalité n'était due.

Selon le FEOGA, «cette réponse reconnaît totalement les obligations juridiques liées à la formule A. Tous les points énumérés ci-dessus constituent autant d'infractions directes à la législation. En outre, la non-application de fait du régime des quotas avantage les producteurs et acheteurs de lait espagnols par rapport à leurs homologues d'autres pays membres».

Les difficultés sont identiques en Italie.

En théorie, l'Italie entendait appliquer le régime du prélèvement selon la formule A, les groupements de producteurs et leurs unions étant considérés comme producteurs. Dans la pratique, le FEOGA a constaté que, «même après six années d'existence, le régime n'était toujours pas appliqué de manière significative sous l'angle de la procédure comme de la perception du prélèvement.

«En ce qui concerne les trois premières campagnes laitières, aucun producteur de lait ne s'est vu attribuer une quantité de référence. En outre, l'industrie laitière italienne (c'est-à-dire les laiteries) n'a pas

(1) Organisme chargé de la mise en place et de la gestion du régime des quotas en Espagne.

été informée des obligations qui lui incombait en vertu du régime de prélèvement supplémentaire. A cela s'ajoute qu'au cours des trois premières années de fonctionnement du régime, aucun système de contrôle n'a été envisagé à aucun moment. Le régime n'a donc eu aucun effet contraignant sur la production laitière durant cette période.»

La première tentative d'application du régime par le ministère italien de l'agriculture est intervenue le 2 avril 1987 avec l'adoption des dispositions nationales reconnaissant l'UNALAT (Union National des Associations de Producteurs de Lait) comme laiterie unique et lui allouant 93 % de la quantité de référence garantie au titre des livraisons aux laiteries et des ventes directes. Mais l'UNALAT n'a toujours pas alloué des références individuelles à ses adhérents. Aussi, la Commission envisage-t-elle de demander aux autorités italiennes de prendre la décision formelle de ne plus reconnaître l'UNALAT en tant qu'union de groupements de producteurs.

Surtout, la Commission constate la carence des autorités italiennes en ce qui concerne l'instauration d'un régime de quotas au cours des six premières années. Cette carence signifie de toute évidence qu'aucun des objectifs essentiels n'a été atteint :

- il n'y a pas eu d'effet contraignant sur la production et les livraisons de lait ;
- les producteurs de lait italiens n'ont pas été informés de leurs droits et obligations au titre des règlements ;
- les acheteurs de lait italiens n'ont pas été informés de leurs obligations au titre des règlements ;
- l'effet de restructuration sur l'industrie laitière a été nul, même si le nombre de producteurs a beaucoup diminué depuis 1983.

Les producteurs de lait grecs sont également favorisés par rapport à leurs partenaires des autres États membres.

Comme le souligne la Commission, *«les contrôles comptables du système effectués par les services du FEOGA ont toujours mis en lumière les faiblesses de l'enregistrement national des livraisons de lait et des ventes directes. La commercialisation ayant apparemment tendance à évoluer vers les livraisons en gros, il est indispensable de continuer à effectuer des enregistrements précis et c'est là-dessus que porteront les contrôles à venir. D'après des informations récentes fournies par les autorités grecques, il semblerait que le prélèvement supplémentaire soit dû au FEOGA pour toutes les campagnes depuis 1988/89.»*

Or, les producteurs n'ont jamais dû payer de pénalités et la Commission ne peut que constater que *«l'incapacité de l'administration à recouvrer le prélèvement dû constitue un obstacle fondamental à la réalisation des objectifs du régime et que «si les autorités grecques ne prennent pas de mesures maintenant, les services du FEOGA procéderont chaque année à d'importantes corrections financières lors de l'apurement des comptes.»*

Le système des quotas est contraignant. Dans une communauté d'Etats, il implique que chacun applique véritablement la réglementation et ne cherche pas à ajuster sa production à sa consommation. En agissant de la sorte, les Etats importateurs de lait privent leurs partenaires de la Communauté de leurs débouchés naturels et habituels. Le jeu de la concurrence qui devrait prévaloir à l'intérieur de la Communauté est donc faussé.

Les pratiques de certains Etats membres continuent à perturber la situation économique des autres et rendent nécessaires des mesures supplémentaires de restriction de la production.

La presse a estimé le dépassement de quotas à plus de 1,5 million de tonnes en Espagne.

De même, l'Italie a récemment présenté à la Commission des Communautés une analyse comparative de la production de lait de vache en Italie en 1983 ⁽¹⁾. Ce document tend à expliquer que la production commercialisée de lait, estimée alors à 9,7 millions de tonnes, s'élevait en réalité à 11,3 millions de tonnes. Aussi, le gouvernement italien réclame-t-il aujourd'hui l'ajustement de son quota national à cette production. La différence, soit 2,5 millions de tonnes, fournit une indication du dépassement effectué par les producteurs italiens.

Le président de l'UNALAT, en réponse à une délégation de votre commission, explique, pour sa part, que *«les producteurs de lait italiens ont l'intention d'appliquer et de respecter les quotas quand la Communauté respectera l'Italie.»* Il considère par ailleurs que l'Italie ne peut payer le prélèvement supplémentaire correspondant à son excédent de livraison par rapport à sa production réelle.

Votre commission considère solennellement qu'il convient de faire cesser au plus vite cette absence d'application de la réglementation communautaire. Comment admettre que les

(1) *Analisi comparata della produzione del latte bovino in Italia nell'anno 1983 (Riflessi sulla attribuzione dei quantitativi globali garantiti dalla CEE nell'ambito dei regolamenti 856 e 857/84) Roma 1992*

producteurs français supportent le prix -économique, financier et social- d'une restriction sans cesse plus importante et plus précise de leurs facultés de production alors que leurs concurrents des pays voisins peuvent accroître leurs livraisons sans aucune entrave ?

Dans un système de contingentement, tout dépassement de la production, même en provenance d'un Etat dont les livraisons ne représentent qu'une faible part du total communautaire, contribue à fausser les conditions normales du marché. *A fortiori*, laisser se développer des capacités de production dans des Etats sans aucune tradition ni vocation laitières ne saurait être admis.

3. Les positions relatives des Etats membres

Interrogés par votre commission, les différents partenaires de la filière laitière ont fourni des appréciations divergentes de la mise en oeuvre des quotas dans les autres Etats de la Communauté.

Les réponses à cette question varient selon que leur auteur a privilégié :

- l'application des quotas : les pays de l'Europe du Sud (Italie, Espagne et Grèce) sont dénoncés en raison des retards apportés à la mise en oeuvre du contingentement ;

- les quantités mises à l'intervention : l'Irlande et l'Espagne, qui sont les plus concernés, auraient été favorisés (dans le cas de l'Espagne, l'absence de mise en place des quotas pourrait également expliquer ce phénomène) ;

- l'égalité entre producteurs : l'Allemagne et le Bénélux (à l'origine tout au moins) ont choisi le quota par producteur, ce qui a garanti la justice du système. Toutefois, certains notent la rigidité de cette méthode, par rapport aux quotas par laiterie, tels que pratiqués en France, qui ont permis une « mutualisation » des références. Par ailleurs, en Allemagne, la « fourchette » de réduction des litrages a été plus grande qu'en France, au détriment des gros producteurs ;

- la situation de départ en 1984 : selon les réponses, les quotas auraient favorisé des pays qui avaient déjà effectué leur restructuration (Pays-Bas, Royaume-Uni...) ou, à l'inverse, ont permis à la France de restructurer sa production tandis que les pays les plus avancés ne pouvaient continuer à développer leur appareil de production.

La situation de la France paraît, en effet, difficile à apprécier, ne serait-ce qu'en raison de la diversité.

Notre pays était sans doute moins avancé dans sa restructuration que certains pays d'Europe du Nord ; mais il accomplissait des efforts considérables afin d'adapter la filière laitière aux conditions du marché. En perturbant la rentabilité des investissements effectués, aussi bien chez les producteurs que dans l'industrie de transformation, au cours des années précédant immédiatement l'institution des quotas. Le coup d'arrêt mis à la progression de la production, même s'il n'a pas empêché la poursuite de la restructuration, a entravé l'essor économique de la filière laitière française, sans doute davantage que celui des pays dont la restructuration était plus avancée.

Ce handicap particulier, pour n'être pas aussi déterminant que les privilèges consentis à certains Etats membres ou qu'ils se sont accordés depuis 1984, illustre la spécificité de la situation française au sein de la Communauté européenne, dont elle constitue le principal pays laitier.

Cette spécificité explique, sur le plan interne, la complexité et les hésitations de la politique mise en oeuvre.

C. LE CAS FRANÇAIS : L'HÉSITATION ENTRE LA MAÎTRISE DE LA PRODUCTION, LA RATIONALITÉ ÉCONOMIQUE ET L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

L'application du système des quotas aurait pu bloquer toute évolution de la filière laitière. La France, fort heureusement, a fait le choix de poursuivre la restructuration de notre économie laitière. Dès lors, et compte tenu d'une part de la complexité croissante de la réglementation et d'autre part de la diversité de cette économie, la politique mise en oeuvre a parfois paru hésiter entre des objectifs économiques et sociaux concurrents, sinon contradictoires.

1. Un traitement inégal selon les situations personnelles

La politique mise en oeuvre en France, depuis 1984, est sans doute celle qui a le plus cherché à ménager les évolutions

nécessaires, afin de ne pas bloquer toute restructuration de la filière laitière.

Le choix a été fait dès la première campagne de préparer l'avenir, tout en facilitant les reconversions nécessaires. Ce choix a cependant engendré une multiplication des situations personnelles dont la particularité n'a pu que contribuer à l'exaspération des sentiments des producteurs dans les départements.

Cette exaspération est née de la redistribution des quantités libérées par les producteurs partant, dont tous n'ont d'ailleurs pas choisi de profiter des primes de cessation d'activité.

Quatre catégories de producteurs prioritaires avaient été définies en 1984 :

- les producteurs qui réalisent un plan de développement ;
- les producteurs dont le plan de redressement prévoit un accroissement de la production laitière ;
- les jeunes agriculteurs installés après le 31 décembre 1980 ;
- les producteurs ayant engagé, avant le 1er avril 1984, en vue de développer leur production laitière, des investissements répondant aux conditions fixées par arrêté du ministère de l'agriculture.

Il appartenait aux laiteries, à partir de quantités libérées, et aux commissions mixtes départementales, à l'aide de leur dotation, de gérer cette population de prioritaires afin d'éviter tout dérapage entre les besoins et les ressources.

En cas d'insuffisance de ressources, la réserve nationale garantissait au moins un minimum aux prioritaires qui, selon leur catégorie, était respectivement fixé à 9.500 litres, 7.000 litres, 11.500 litres et 5.000 litres.

Dans ces conditions, les besoins des prioritaires, ouverts dès 1984, n'ont jamais pu être satisfaits.

Il est vrai que les avantages liés à la qualité de prioritaire (quasi-certitude d'être couvert par sa laiterie ou par la collectivité, à un pourcentage connu de son objectif) ont constitué un puissant facteur de « création » de prioritaires, d'autant plus que la prise de conscience de la dure réalité des quotas a été trop tardive dans beaucoup de départements. Les espoirs de compensation nationale et de recours à la réserve nationale ont permis d'apaiser trop facilement

les inquiétudes nées de la multiplication des prioritaires insuffisamment dotés, au départ, de références définitives.

D'autre part, dès la première campagne, les pouvoirs publics ont accepté d'allonger la liste des prioritaires, dans le souci de prendre en compte des difficultés réelles, mais en rendant encore plus problématique l'adéquation des besoins aux ressources.

L'arrêté du 22 novembre a introduit la notion de «*producteurs qui se trouvent dans des situations économiques et sociales particulièrement difficiles*».

L'arrêté du 25 juillet a ajouté les producteurs dotés d'un plan d'amélioration matérielle.

L'arrêté du 10 juillet a introduit les «*producteurs preneurs évincés*» et apporté des précisions sur les cas «*économiques et sociaux*» qui doivent être reconnus par la commission mixte et qui incluent les «*producteurs qui ont subi des épizooties individuelles déclarées en 1980 et 1981 et pour lesquels le choix de la meilleure année 1981, 1982 et 1983 n'a pas apporté de solution satisfaisante*».

L'arrêté du 15 décembre 1987 a introduit les «*producteurs qui mettent en valeur une exploitation dont les quantités de référence laitière ont été annulées par erreur*» et les cessionnaires mentionnés dans le décret du 31 juillet 1987 portant sur les transferts de référence entre producteurs.

En outre, l'arrêté du 10 août 1988, portant sur la pénalisation 1987/1988 des producteurs en dépassement, introduit une nouvelle catégorie de producteurs ayant droit aux prêts de fin de campagne, les petits producteurs spécialisés.

L'arrêté du 29 mars 1991 prévoit une redistribution en faveur des producteurs possédant une référence inférieure à 60.000 kg en zone de plaine et 42.000 kg en montagne.

Enfin, l'arrêté du 6 avril 1992 relatif à la répartition des quantités de référence libérées en application du décret n° 91-835 du 30 août 1991 dispose que l'ONILAIT peut compléter les références de certaines catégories de producteurs dont :

- les producteurs de certaines zones de production de fromage de lait de vache d'appellation d'origine contrôlée ;
- les producteurs de zones dans lesquelles la baisse du litrage collecté rend difficile le maintien des circuits de collecte.

Votre commission se félicite de ces orientations nouvelles. Elle note toutefois que la somme des références attribuées aux producteurs prioritaires, dont ceux cités ci-dessus ne constituent qu'une partie, ne pourra pas dépasser 46.500 tonnes.

Plus généralement, encadrée par la réglementation nationale, la redistribution, en faveur de tous ces producteurs prioritaires, des quantités disponibles après prélèvement -inégal selon les années et les zones- pour la réserve nationale, a porté, en sept ans, sur 3,5 millions de tonnes.

Cette référence peut paraître importante par rapport à la quantité globale garantie allouée à la France, notamment pour les producteurs, qui n'ont pas été considérés comme prioritaires et ont donc supporté tout le poids de la limitation de la production et se voyaient limités dans leur évolution, notamment par la barrière des 200.000 litres. Toutefois, un bilan établi en avril 1991 par le ministère de l'agriculture a montré des besoins théoriques d'objectifs non satisfaits sur l'ensemble du territoire d'un montant de 589.000 tonnes, dont plus de 60 % exprimés par des producteurs reconnus comme prioritaires au cours de la période 1984-1988. Les nouvelles modalités d'attribution de quantités de références libérées risquent, par ailleurs, de majorer encore ce chiffre.

C'est dire si, compte tenu de la dimension géographique de la réglementation décidée au niveau communautaire et national et en raison des différences d'appréciation entre laiteries et commissions mixtes départementales en ce qui concerne la gestion des références et, par ailleurs, de l'application des pénalités, les quotas laitiers ont constitué un effort important pour les producteurs de lait, quoi qu'inégal selon les individus et les régions.

2. Un effort inégal selon les régions

Les quotas laitiers ont incontestablement cassé l'élan des régions dont la production progressait rapidement avant 1984 et permis à celles qui étaient engagées sur la voie du déclin de maintenir un minimum d'activité laitière. Mais la restructuration de la production n'a jamais été envisagée comme un moyen de déplacer les références d'une région à l'autre.

- Les quotas pouvaient-ils constituer un élément de la politique d'aménagement du territoire ?

Les exigences de l'aménagement du territoire n'ont pas été prises en compte par l'application de la réglementation communautaire, que ce soit au niveau national ou à l'intérieur de chaque département. Certains des interlocuteurs de votre commission auraient même souhaité que les quotas restent fixés au niveau de chaque commune. Au demeurant, ainsi que l'observe l'un d'entre eux, *«les quotas laitiers, procédure économique, pouvaient-ils prendre en compte l'aménagement du territoire qui n'a pas été réellement pris en compte depuis plus de dix ans?»*

Certes, dans certains départements de montagne ou défavorisés, comme certains l'ont indiqué en réponse à votre commission, *«les quotas ont permis de fixer dans notre département une production qui aurait pu être transférée dans des régions qui produisent à moindre coût»*.

A l'inverse, les producteurs de l'ouest regrettent la *«spoliation»* dont ils ont été l'objet par exemple par le biais de la *«politique de création de producteurs prioritaires»* prêtée à certains départements.

- En réalité, l'évolution des livraisons de lait, entre 1984 et 1990, varie peu selon les régions et, à l'intérieur de chaque région, entre les départements la composant.

En sept ans, la production moyenne a diminué de 7 %, elle a augmenté de 14 % en Languedoc-Roussillon et baissé de 15 % en Poitou-Charentes, de 14 % dans le Centre et de 11 % en Bretagne. Encore convient-il de noter que ces deux régions ne comptent pas parmi les plus importantes du paysage laitier français, ce qui explique qu'une variation relativement faible en volume représente un pourcentage d'évolution significatif.

L'évolution des zones de montagne, du moins de certaines, doit toutefois être soulignée. Selon l'ONILAIT évoquant les références moyennes par producteur, *«le traitement particulier accordé à la montagne dans la gestion des quotas se retrouve dans les chiffres... Entre 1984 et 1990, la référence moyenne en montagne a pratiquement doublé alors qu'elle n'a progressé que de 43 % dans les autres zones»*.

Les exploitations des zones de montagne ou défavorisées sont, en moyenne, plus petites que sur l'ensemble du territoire. Depuis 1984, elles ont davantage été concernées par les programmes de cessation d'activité, ce qui explique la progression plus forte des références moyennes dans ces zones.

S'agissant de l'évolution plus rapide des livraisons, il semble que certaines mesures particulières ⁽¹⁾ aient été prises relatives aux zones de montagne : ces dispositions ont permis aux départements concernés d'accroître leur part de la production nationale. Toutefois, la collecte de lait en zone de montagne ou défavorisée reste modeste ; elle témoigne de l'insuffisance des mesures particulières prises afin de tenir compte de leurs handicaps spécifiques.

3. Une spécialisation accrue

Certains des départements interrogés par votre commission relèvent l'incohérence existant actuellement entre un système de contingentement par acheteur et le fait que beaucoup de laiteries collectent le lait sur plusieurs départements : «une politique ne peut être définie dans un cadre géographique différent de celui où elle est appliquée». Dans cette optique, alors que le système a été rapidement organisé comme un contingentement par département, certains estiment avoir perdu des références par rapport au département voisin ⁽²⁾.

En revanche, il est certain que la fixation des quotas à leur département d'origine n'a pas empêché une spécialisation laitière accrue de certaines zones de leur territoire.

Les réponses apportées par les interlocuteurs de votre commission confirment cette concentration de la collecte.

Accentuée par la volonté des laiteries de rationaliser le coût du ramassage, cette concentration pose désormais la question du maintien des circuits de collecte dans certaines zones défavorisées, en particulier de montagne, où ne subsistent plus que quelques producteurs isolés.

Cette raréfaction constitue l'élément le plus dramatique d'une spécialisation de la production laitière, que la poursuite de la

(1) Attributions de références à partir des réserves communautaires ou nationales et exonération de l'obligation de remonter à la réserve nationale 20 % des quantités libérées par un programme national de restructuration.

(2) Le Pas-de-Calais est cité plusieurs fois pour avoir récupéré des références, ce que ne semble pas justifier l'évolution des livraisons depuis 1984, sensiblement égale à la moyenne nationale (- 8 %, contre - 7 % pour l'ensemble de la France).

restructuration de l'économie laitière a encouragée, notamment par le biais de la concentration de l'industrie de transformation.

Aujourd'hui, le problème est posé du maintien à terme des bases d'une production laitière, dont la qualité est pourtant reconnue, pour certaines zones de montagne. Pour avoir hésité à concilier la maîtrise de la production et les objectifs -parfois contradictoires- de la rationalité économique et de l'aménagement du territoire, la politique des quotas mise en oeuvre en France conduit désormais à une impasse.

Les producteurs de montagne, qui ont pourtant bénéficié d'aménagements particuliers, ne peuvent tirer pleinement parti de ces mesures. A l'inverse, les producteurs les plus avancés sur le plan économique restent sévèrement bloqués dans leur développement par un système dont les perspectives montrent qu'il doit rapidement évoluer.

III. DES PERSPECTIVES ALARMANTES

Systeme complexe, dont la charge est inégalement répartie entre les producteurs au sein d'un même Etat et entre Etats membres, le régime des quotas laitiers prend place, par ailleurs, dans un contexte général défavorable.

Tout d'abord, qu'il s'agisse de la consommation intérieure ou mondiale, **il n'apparaît pas, en dépit des débouchés ouverts par de nouvelles utilisations, que la consommation doive s'accroître sensiblement alors même qu'aujourd'hui bridée, la production laitière recèle de très fortes réserves de productivité.** En outre, les négociations internationales ou communautaires en cours ne paraissent pas de nature à offrir à la production laitière les perspectives de développement qu'elle serait pourtant en droit d'attendre.

A. L'ÉVOLUTION PRÉVISIBLE DE LA CONSOMMATION ET DE LA PRODUCTION

Structurellement, consommation et production de produits laitiers évoluent sur un rythme différent. Alors que la consommation stagne ou progresse très légèrement, seule la maîtrise quantitative de la production peut masquer la très forte tendance à l'augmentation de la productivité.

1. La consommation

a) La consommation mondiale

Sur le plan international, force est de constater que les perspectives restent limitées. **Le commerce international de produits laitiers a toujours été marginal par rapport à la production et à la consommation** : les échanges internationaux ne représentent environ que 6 % de la production mondiale. L'économie laitière mondiale n'est en réalité que la résultante de la juxtaposition d'économies nationales et d'un marché de surplus.

Sur une période décennale, la consommation mondiale s'accroît sur le rythme d'1 % par an, avec une sensible accélération en 1988 et 1989 (environ 1,5 à 2 %). Par produits, la consommation évolue symétriquement à celle enregistrée dans la seule Communauté : recul du lait entier et du beurre, accroissement de la consommation de fromages.

Cependant, la consommation mondiale connaît encore de très fortes disparités : les habitants des pays industrialisés consomment 160 kg de lait liquide par an, ceux des pays sous-développés, 2,5 kg, ce qui du reste n'ouvre pas de perspectives à l'exportation dans la mesure où les habitudes alimentaires des habitants de ces pays, mais surtout leur faible solvabilité laissent mal augurer d'un accroissement sensible de leur consommation.

Alors qu'au début des années soixante-dix, la FAO estimait qu'en 1980 la production laitière mondiale ne pourrait faire face à une consommation accrue, il faut malheureusement constater que vingt ans après, la situation se caractérise au contraire par une surproduction généralisée des pays producteurs et l'insuffisance de la demande solvable.

Votre Commission relève en outre que la Communauté, engagée dans une politique de maintien de sa production, n'est sans doute pas la mieux placée pour répondre à d'éventuelles nouvelles demandes solvables. Les autres pays exportateurs qui poursuivent, de leur côté, leur développement sont assurément plus à même de saisir les opportunités susceptibles de se présenter.

b) La consommation communautaire et française

Un premier constat s'impose. Globalement, la consommation de produits laitiers suit celle des autres produits alimentaires : faible croissance en volume, diminution dans la consommation finale des ménages, évolution contrastée selon les types de produits.

Cependant, comme le relève un document ⁽¹⁾ récent du CIDDIL (Centre interprofessionnel de documentation et d'information laitières) :

« Tandis que la consommation alimentaire pèse de moins en moins sur le budget d'un ménage moyen (de 25 % en 1985, y compris les dépenses de restauration, à 20 % environ prévus pour l'an 2000), les produits laitiers y prennent une part croissante (15 % du budget alimentaire en 1990, contre 13 % en 1980).

« Cela se traduit par une augmentation de la consommation apparente d'environ 1 % par an, tous tonnages confondus. »

Cette analyse de la consommation française est d'ailleurs assez largement transposable aux autres pays de la Communauté.

Les indications fournies par le dernier rapport de la Commission au Conseil sur l'évolution du marché laitier et des produits concurrents confirment les évolutions enregistrées antérieurement. On assiste à une progression sensible de la consommation des fromages et à la stabilisation de la consommation de lait et de produits frais, alors que la consommation de beurre par les ménages se réduit considérablement.

• le lait et les produits frais

Comme l'illustre le tableau ci-après, la consommation de lait liquide et de produits frais progresse sur un rythme annuel d'environ 1 %. Les ventes de ces produits se seront ainsi accrues de 10 % entre 1983 et 1990. Il semble cependant que ce taux devrait se

⁽¹⁾ *Les produits laitiers. Consommation et consommateurs. Données chiffrées. 1991.*

réduire dans les années à venir pour se stabiliser à 0,5 - 0,6 % en 1991 et 1992.

Il faut d'ailleurs noter le développement, inégal selon les pays, de **produits concurrents** : produits de substitution à la crème, « lait » à base de produits végétaux (jus de soja, par exemple), produits d'imitation du lait tels les « blanchisseurs de café ».

Ventes de lait liquide et de produits frais dans la Communauté (en milliers de tonnes)

	1983	1989	1990 (1)	1992 (2)	1992/1983 (%)
Belgique	842	981	900	900	+ 7
Danemark	718	657	650	650	- 10
Allemagne (3)	5.719	6.799	7.050	7.150	+ 25
Grèce	255	410	415	430	+ 69
Espagne	3.000	3.159	3.000	3.000	0
France	4.501	5.311	5.450	5.610	+ 25
Irlande	781	700	710	720	- 7
Italie	3.137	3.250	3.250	3.250	+ 4
Luxembourg	61	70,5	71	71,5	+ 16
Pays-Bas	1.305	1.140	1.140	1.140	- 13
Portugal	644,8	838,5	878	930	+ 44
Royaume-Uni	7.186	7.490	7.537	7.531	+ 5
TOTAL CEE	28.157,8	30.806	31.051	31.382,5	+ 11,5

(1) Provisoire

(2) Estimation

(3) ex-R.D.A. exclue

Source : Commission des Communautés européennes
"Évolution du marché des produits laitiers et des produits concurrents".
Troisième rapport de la Commission au Conseil.

Les tendances de la consommation française sont conformes aux évolutions enregistrées au niveau communautaire. Le niveau de la consommation de lait liquide, qui s'était redressé en 1989, décroît légèrement en 1990. Il semble, sur ce point, que la croissance des investissements publicitaires de ce secteur contribue pourtant à soutenir la consommation.

Evolution de la consommation française de lait

(en milliers de tonnes)

En milliers de tonnes	1986	1987	1988	1989	1990	90/89
Lait	4 450,07	4 396,8	4 416,1	4 513,0	4 461	- 1,2 %
Laits concentrés	47,5	41,8	41,0	41,0	41,0	stable
Laits en poudre	117,5	120,0	125,3	126,5	127	+ 0,4 %

Evolution de la consommation française de lait

(par kilogramme par habitant)

Consommation en kg par habitant	1986	1987	1988	1989	1990	90/89
Lait	80,40	79,00	79,00	80,40	79,00	- 1,7 %
Laits concentrés	0,86	0,75	0,73	0,73	0,73	stable
Laits en poudre	2,12	2,16	2,24	2,25	2,25	stable

Globalement, la consommation de lait par les ménages paraît aussi stagnante.

Différents facteurs expliquent cette tendance : le développement des plats prêts à consommer, la concurrence des produits laitiers plus élaborés et novateurs...

Cependant, l'exemple de produits tels les laits aromatisés ou vitaminés ou les laits fermentés démontre que, **sur certains créneaux, la consommation de lait peut s'accroître** lorsqu'elle correspond à une demande en terme de goût nouveau ou de facilité d'emploi (on songe, par exemple, au succès du lait U.H.T. par rapport au lait cru et pasteurisé).

Par conséquent, il semble que, **si la consommation de lait évoluera sensiblement en direction de produits plus élaborés, les quantités globales consommées resteront au mieux stables.**

• le beurre

En revanche, **la consommation de beurre s'inscrit dans une tendance fortement baissière : - 12,3 % par exemple entre 1992 et 1983.**

Cette chute, particulièrement forte entre 1990 et 1987 (-17 %), se poursuit sur un rythme soutenu (- 3,1 % entre 1990 et 1989, - 5,7 % entre 1992 et 1990). Elle est particulièrement sensible dans les pays où les produits concurrents ont connu un développement important. La France, le Royaume-Uni, l'Irlande et la R.F.A. sont ainsi les pays qui ont enregistré, sur la période récente, les plus fortes diminutions.

Cette tendance lourde pose d'autant plus de problèmes que le beurre reste encore le principal débouché pour la matière grasse du lait. Or, c'est dans le secteur des matières grasses jaunes que les produits concurrents des produits laitiers exercent la plus vive concurrence.

Si la margarine, concurrent naturel du beurre, ne voit sa consommation croître que très modérément, on assiste en revanche à la percée des produits à tartiner non laitiers et des beurres allégés, mais surtout des mélanges de matières grasses laitières et non laitières.

Consommation totale de beurre (1)
(en milliers de tonnes)

	1983	1989	1990 (2)	1992 (3)	1992/1983 (en %)
Belgique	82,2	82	83	83	0
Danemark	51,6	51,9	49	42	- 19
Allemagne	398,7	459	414	395	0
Grèce	6,3	10	10	10	+ 59
Espagne	17,2	17,3	19	20,6	+ 20
France	482	477	460	420	- 13
Irlande	41	17	17	17	- 59
Italie	123	121	138	138	+ 12
Luxembourg	5	2,6	2,5	2,5	- 50
Pays-Bas	50	51	51	52	+ 4
Portugal	8,1	9,9	10	10,1	+ 25
Royaume-Uni	314	217	215	195	- 38
Total CEE	1.579,1	1.515,7	1.468,5	1.385,2	- 12,3

1) Le beurre concentré est inclus (exprime en équivalent beurre)

2) Provisoire

3) Estimation

4) Ex-R.D.A. exclue

Source :

Commission des Communautés européennes
"Evolution du marché des produits laitiers et des produits concurrents".
Troisième rapport de la Commission au Conseil.

La consommation française connaît une évolution identique. Après avoir très rapidement diminué au cours des cinq dernières années, la consommation des ménages se serait stabilisée en 1990 (+ 0,3 % selon les études de l'INSEE, mais - 4,7 % pour le panel SECODIP).

En France, ce secteur est tout particulièrement concurrencé par les produits de substitution. Selon l'un des panels utilisés, les achats de matières grasses allégées à dominante

végétale auraient presque doublé en un an, pour atteindre plus de 30 000 tonnes...

Evolution de la consommation française

(en tonnes)	1987	1988	1989	1990	1990/1989 (%)
Beurre (dont les ménages)	482.000 299.900	490.000 280.600	477.000 250.000	474.000 257.500	0,9 + 0,3
Spécialités à tartiner (équivalent beurre)	20.970	28.510	43.420	62.346	+ 43,6
Margarine (ménages)	123.660	121.760	111.520	97.200	- 12,8

Source : *Ministère de l'Agriculture et de la Forêt - 1990*
Rapport annuel concernant les produits concurrents des produits laitiers.

Dans un contexte général de baisse de la consommation des corps gras dans l'alimentation, le beurre est celui de ces produits qui accuse la diminution la plus sensible, en dépit d'efforts promotionnels récents. Si l'augmentation du prix du beurre peut expliquer pour partie cette évolution, c'est bien davantage le développement de préoccupations nutritionnelles et de santé qui explique le discrédit dont il pâtit aujourd'hui.

Consommation française en kg par habitant

	1985	1987	1988	1989	1990	90/89
Beurre	9,18	9,00	8,80	8,50	8,30	2,4

• les fromages

En revanche, la consommation de fromage croît de façon importante sur la période considérée : près de 20 % entre 1983 et 1990, de près d'un quart entre 1992 et 1983.

En 1990, le taux de croissance a été de 2,6 % et devrait être d'un point supérieur entre 1990 et 1992.

On constate sur ce point aussi une forte croissance des produits d'imitation, aux Pays-Bas notamment ainsi qu'en France.

Consommation de fromages

(en milliers de tonnes)

	1983	1989	1990 (1)	1992 (2)	1992/1983 (%)
Belgique	111,7	135	125	125	+ 7
Danemark	56,6	72,9	74,5	76,5	+ 36
Allemagne (3)	821	1 034	1 096	1 170	+ 42
Grèce	199,5	215	220	230	+ 16
Espagne	162,5	198,2	204,1	213,4	+ 31
France	1 035	1 252	1 275	1 325	+ 28
Irlande	12,5	18,6	19	19	+ 52
Italie	864	922	939	939	+ 9
Luxembourg	4,5	4,7	4,8	5	+ 11
Pays-Bas	192	219	224	230	+ 20
Portugal	27,9	41,5	45,5	51	+ 82
Royaume-Uni	379	391	395	405	+ 7
TOTAL CEE	3.866,2	4.503,9	4.621,9	4.788,9	+ 23,9

(1) Provisoire
 (2) Estimation
 (3) Ex-R.D.A. exclue

La consommation française évolue dans le même sens que la consommation communautaire. On constate cependant un ralentissement de la consommation en 1990 (moins de 1 %, contre 1,4 % en 1988 et 1,7 % en 1989). On note en effet, depuis 1989, l'apparition et la multiplication de produits concurrents : imitations de pâte molle, «fromages» de type hollandais fabriqués à partir de matières grasses végétales, «fromages» à pizza utilisant des produits secs, «fromages» frais et desserts frais à base de colza.

Globalement, néanmoins, la tendance de la consommation de fromages connaît une croissance régulière, et c'est sans doute, avec les ultra frais, la catégorie des produits laitiers qui offre le plus de perspectives de croissance.

Consommation française en kg par habitant

	1986	1987	1988	1989	1990	90/89
Fromages (y compris frais)	21,10	21,80	22,00	22,30	22,50	+ 0,9 %
Fromages affines (y compris fondus)	14,80	15,20	15,10	15,20	15,20	stable

• Les ultrafrais constituent en effet le secteur le plus dynamique des produits laitiers.

Dominé par les yaourts, ce marché en plein développement voit apparaître constamment des produits nouveaux et bénéficie de l'évolution des habitudes alimentaires.

En France, par exemple, pour l'ensemble de ces produits, les achats des ménages ont progressé de plus de 30 % depuis 1985.

La consommation d'ultra-frais

en tonnes	1986	1987	1988	1989	1990
Fromages frais	350.000	369.700	387.900	397.000	411.000
Yaourts	719.600	755.900	846.600	892.700	916.000
Desserts lactés frais	239.700	257.000	279.800	299.000	333.000
TOTAL.	1.309.300	1.382.600	1.514.300	1.588.700	1.660.000
Evolution	+ 4,4 %	+ 5,6%	+ 9,5 %	+ 4,9%	+ 4,5 %

Source : C.N.I.E.L.

En kg par habitant

	1986	1987	1988	1989	1990	90/89
Fromage frais	6,30	6,60	6,90	7,10	7,30	+ 2,8 %
Yaourts	13,00	13,60	15,20	15,90	16,20	+ 1,9 %
Desserts lactes frais	4,33	4,62	5,01	5,33	5,90	+ 10,7 %

Ces produits bénéficient en effet d'une excellente image de marque dans l'opinion des consommateurs, soutenue par d'importants efforts publicitaires. **Souvent considérés comme «la manière moderne de consommer du lait», ils ont sans doute bénéficié d'un report de la consommation de lait en leur faveur.**

Il faut, enfin mentionner la forte progression des **glaces, crèmes glacées et desserts lactés.**

En tonnes

	1986	1987	1988	1989	1990	90/89
Crèmes glacées, glaces et sorbets	271,4	278,0	306,0	349,0	364,0	+ 4,3 %

En kg par habitant

	1986	1987	1988	1989	1990	90/89
Crèmes glacées, glaces et sorbets	4,90	5,00	5,50	6,20	6,40	+ 3,2 %

Il apparaît par conséquent qu'il est illusoire d'espérer une croissance quantitative de la consommation alimentaire de produits laitiers.

L'évolution de la consommation en direction des produits plus élaborés, à plus forte valeur ajoutée, au détriment des produits banalisés (le lait traditionnel) ou desservis par une image de marque ne correspondant plus aux demandes des consommateurs (le beurre) ouvre néanmoins à la production et à la transformation des perspectives de développement.

2. Le bilan décevant de l'utilisation de la taxe de coresponsabilité

Aux termes du règlement n° 1079/77/ CEE il était prévu, en liaison avec le prélèvement de coresponsabilité, des mesures spécifiques favorisant l'élargissement des marchés à l'intérieur et à l'extérieur de la Communauté ainsi que la recherche de nouveaux débouchés et de produits améliorés.

Or il apparaît que l'utilisation du produit de cette taxe n'a eu qu'une utilisation assez éloignée de ce qui avait été envisagé à l'origine.

Ce qu'illustre le tableau ci-après qui récapitule l'utilisation des recettes du prélèvement de coresponsabilité depuis 1977.

**RECETTES DU PRELEVEMENT DE CORESPONSABILITE LAIT
ET UTILISATION**

(en millions d'écus)

	Période du 16.09.1977 au 31.12.1983	Période du 16.09.1977 au 15.10.1990
RECETTES DU PRELEVEMENT	2.040,5	5.603,5
DEPENSES TOTALES	2.040,5	5.603,5
- Lait aux écoliers	236,3 (11,6)	1.029,4 (18,4)
- Beurre pour la fabrication de glaces	161,7 (7,9)	405,5 (7,2)
- Beurre pour la fabrication de pâtisseries	-	735,9 (13,1)
- Beurre concentré pour la consommation directe	31,6 (1,5)	181,4 (3,2)
- Promotion, publicité, recherche de marchés à l'intérieur de la Communauté	194,9 (9,5)	524,4 (9,4)
- Recherche de marchés à l'extérieur de la Communauté		
- Amélioration de la qualité du lait	49,4 (2,4)	114,0 (2)
- Ecoulement pour l'alimentation des porcs et volailles	256,6 (12,6)	791,9 (14,1)
- Autres actions de déstockage du beurre	-	290,5 (5,2)
- Financement des mesures prioritaires	1.110,0 (54,4)	1.530,5 (27,3)

() = % du total des recettes

Ainsi, sur les 5,6 milliards d'écus prélevés sur les producteurs de lait, à peine plus de 500 millions (9,4 %) ont financé des actes de promotion, de publicité et de recherche de marchés extérieurs ou intérieurs.

A l'exception du financement du lait aux écoliers (1 milliard d'écus, 18,4 % de l'ensemble des dépenses depuis 1977), les autres mesures s'apparentent davantage à des actions de destockage ou de désengorgement des marchés (beurre pour les crèmes glacées, la pâtisserie ou la boulangerie, incorporation dans l'alimentation des animaux).

A bien des égards, la taxe de coresponsabilité aura en réalité servi à «faire l'appoint» des mesures communautaires de gestion des stocks.

Il paraît difficile, par conséquent, de partager l'optimisme manifesté par la Commission dans la seizième «communication au Conseil concernant le programme d'utilisation des fonds provenant du prélèvement de coresponsabilité dans le secteur du lait pour la campagne laitière 1992/1993», laquelle relève avec satisfaction que *«les mesures financées jusqu'à ce jour ont permis dans l'ensemble de préserver le marché du lait et des produits laitiers dans la Communauté et ont offert à l'industrie laitière la possibilité d'élargir ses débouchés dans la Communauté et d'exploiter des marchés extérieurs»*.

Il semblerait pourtant qu'une évolution plus favorable se dessine depuis quelques années. Pour 1992-1993, les deux tiers du prélèvement seront effectivement affectés conformément aux objectifs initiaux.

MESURES	1991/1992	1992/1993
1. Mesures destinées à la promotion des produits laitiers	50 (18)	55,0 (19,4)
2. Lait destiné aux écoles	93 (33,4)	128,0 (45)
3. Matière grasse butyrique pour crèmes glacées	60 (21,6)	39,0 (13,7)
4. Matière grasse butyrique pour produits de boulangerie et de la pâtisserie	64,5 (23,2)	38,0 (13,4)
5. Recherche	5 (1,8)	13,0 (4,6)
6. Amélioration de la qualité du lait		
- En Irlande et en Irlande du Nord	5,5 (2)	5,5 (1,9)
- au Portugal et en Espagne		5,5 (1,9)
TOTAL	278	284,0

() = en % du total

(en millions d'eus)

On ne peut que se féliciter sur l'accent mis sur les actions promotionnelles ainsi que sur la consommation du lait dans les écoles. Il reste qu'on peut toujours s'interroger sur le financement au titre de la coresponsabilité de mesures destinées à améliorer la qualité du lait.

Enfin, le document de la Commission ne paraît pas encore prendre suffisamment en compte l'importance de la recherche. Les développements qui lui sont consacrés laissent quelque peu songeur :

«Les résultats des mesures de recherche appliquées jusqu'ici ont été regroupés dans une banque de données qui est maintenant opérationnelle et accessible à tous les intéressés. La Commission les utilisera d'autant plus efficacement dans l'orientation de sa politique future. Dans le cadre du règlement (CEE) n° 1001/90, cette banque de données a été enrichie et mise tout à fait à jour.»

«A la lumière de l'expérience acquise, les actions de recherche entreprises dans le secteur du lait et des produits laitiers devraient être poursuivies. Il faudrait notamment étudier le développement des nouvelles technologies et les questions de physiologie nutritionnelle, dont l'importance ne cesse de croître. En outre, étant donné la forte concentration de la demande, il y aurait lieu

d'effectuer une analyse approfondie de sa structure, y compris de la concurrence verticale.»

3. La production

Alors que la consommation paraît devoir n'augmenter que faiblement et que les perspectives ouvertes par l'exportation restent incertaines, la production de son côté devrait bénéficier de la **poursuite de l'amélioration de la productivité en matière laitière.**

On estime ainsi l'accroissement du rendement moyen par vache à environ 1,5 % par an. En races laitières, grâce aux programmes d'amélioration génétique, on enregistre un gain annuel de production d'un quintal par animal.

La filière laitière communautaire apparaît ainsi comme un secteur recelant de très fortes potentialités.

En outre, **l'utilisation éventuelle d'hormones de croissance** conduirait à de très fortes augmentations des rendements.

Aujourd'hui, en effet la somatotropine bovine (BST), hormone naturelle de lactation sécrétée par l'hypophyse, peut être fabriquée industriellement.

Ses effets stimulants sur la production laitière sont connus depuis très longtemps, mais c'est la possibilité de synthèse de cette hormone grâce aux techniques des recombinaisons génétiques qui a conduit à envisager son utilisation à partir de 1980.

Selon l'INRA, injectée sous une forme retard à des intervalles de deux à quatre semaines après la fécondation, elle permet des accroissements de la production variant de 10 à 40 %. De leur côté, les experts européens estiment que l'augmentation moyenne des rendements serait de l'ordre de 12 %. Les effets sont cependant très inégaux selon les moments d'application, les sujets traités, leur état nutritionnel...

Si les travaux expérimentaux démontrent l'intérêt zootechnique de cette hormone, l'autorisation de son application pose cependant de sérieuses difficultés.

Elle peut fournir aux exploitants la possibilité de moduler la production de leurs troupeaux sans investissement supplémentaire

autre que le prix du produit et le coût alimentaire des animaux traités et apporter aux éleveurs, au même titre que l'amélioration génétique, les moyens pour mieux maîtriser leur activité et améliorer leur productivité.

Cependant, il est évident que l'essentiel du débat est en réalité d'ordre socio-économique : dans un contexte de maîtrise de la production, l'utilisation de la B.S.T. peut paraître paradoxale.

Par ailleurs, l'impact sur la consommation pourrait s'avérer désastreux. A l'évidence, le consommateur européen n'est pas disposé à consommer du lait produit grâce à une hormone de synthèse, d'autant qu'il semble impossible de mettre en place un système d'étiquetage permettant de distinguer les produits laitiers provenant d'animaux traités à la BST.

Une étude réalisée au niveau de la Communauté indiquerait ainsi qu'une autorisation de la B.S.T. pourrait avoir pour effet de diminuer la consommation de lait d'environ 20 %, soit de 17 millions de tonnes.

Le marché des produits laitiers verrait ses déséquilibres s'accroître considérablement.

S'agissant de la production, une étude britannique estime que la BST, administrée dans un premier temps dans les troupeaux importants, pourrait concerner 20 % puis, à long terme, plus de la moitié du cheptel.

La production communautaire de lait augmenterait de 5 à 10 %. A quantités de référence constantes, on estime qu'il faudrait réduire d'environ 5 % le cheptel laitier, ce qui entraînerait différentes conséquences :

- le remplacement des vaches laitières par des vaches allaitantes, ce qui déclencherait le versement de primes ;
- l'augmentation temporaire de la production de viande ;
- la libération de terres disponibles pour d'autres productions agricoles, notamment des céréales.

Ces différents aspects, combinés avec une baisse de la demande, entraîneraient des dépenses budgétaires supplémentaires qui pourraient varier, en fonction des différents scénarios (importance de la baisse de la demande, taux d'utilisation), de 2 à 3,6 milliards par an.

Enfin, l'autorisation de la BST paraît contradictoire avec les objectifs affichés de la réforme de la PAC : décourager l'intensification, favoriser la qualité, maintenir un nombre suffisant d'agriculteurs.

Or, comme le souligne un rapport de la Commission, *« dans la mesure où la BST tend plutôt à développer la production qu'à améliorer la qualité du produit, elle va à l'encontre des objectifs de la réforme. L'autorisation, avec les risques qu'elle entraînerait sur le plan de la consommation, paraîtrait incompatible aussi avec la politique de promotion des produits laitiers. (...) La BST accélèrera probablement aussi la tendance à l'exploitation d'un nombre moindre de troupeaux de plus grande taille, plus concentrés dans certaines régions »*.

Le débat est ouvert, depuis que la société Monsanto a déposé, en juillet 1987, une demande d'autorisation de mise sur le marché (A.M.M.) pour la BST.

En mars 1991, le Comité européen des médicaments vétérinaires avait conclu que le produit présenté (médicament au sens réglementaire) répondait aux critères préalables à toute autorisation. D'un point de vue scientifique, rien ne s'opposerait donc, selon le Comité, à l'emploi d'un tel produit qui a fait la preuve de son innocuité pour la santé de l'homme et de l'animal ainsi que de son efficacité zootechnique.

Les douze États membres s'étaient engagés à ne pas autoriser la BST avant le 31 décembre 1991. La Commission vient de proposer de proroger jusqu'au 1er janvier 1994 ce moratoire, en renvoyant à juin 1993 la prise d'une décision.

Il est clair que la Commission attend que les autres pays producteurs, notamment les États-Unis, se prononcent.

Dans l'immédiat, les principaux pays intéressés comme les États-Unis, la Nouvelle-Zélande, le Canada, l'Autriche, la Suisse et les pays nordiques n'ont pas autorisé, la somatotropine, soucieux de préserver l'équilibre de leurs marchés. **L'adoption de la BST par la CEE pourrait donc lui créer de sérieuses difficultés à l'exportation.** De grands importateurs mondiaux pourraient en effet refuser un produit provenant de régions où celui-ci est autorisé. A cet égard, l'étiquetage ne semble pas pouvoir être une solution, car, comme le souligne la Commission, ce produit recombinant est difficilement détectable.

A rebours, il est clair que, si la CEE était la seule à refuser l'utilisation de la BST, elle verrait sa position concurrentielle affaiblie sur le marché mondial. En outre, elle

laisserait à d'autres un secteur aussi essentiel que celui de la biotechnologie en matière laitière.

4. Les perspectives ouvertes par les nouveaux débouchés

Comme dans les autres secteurs agricoles, la limitation des débouchés alimentaires conduit à rechercher de nouveaux marchés en direction des utilisations industrielles.

Si le lait reste encore essentiellement considéré comme une matière première alimentaire, ses dérivés sont aujourd'hui déjà présents dans de nombreux secteurs industriels : dans l'industrie du bâtiment et des travaux publics, sous forme, par exemple, de colles ou d'additifs aux plâtres et ciments, dans l'industrie agro-alimentaire (liants, gélifiants, émulsifiants succédanés de la viande), dans la diététique ou dans la pharmacie.

Composé de 2000 molécules différentes dont certaines très complexes, comprenant plusieurs dizaines de grammes de protéines, de lactose et de matières grasses par litre, le lait offre, en effet, de multiples possibilités d'utilisation industrielle.

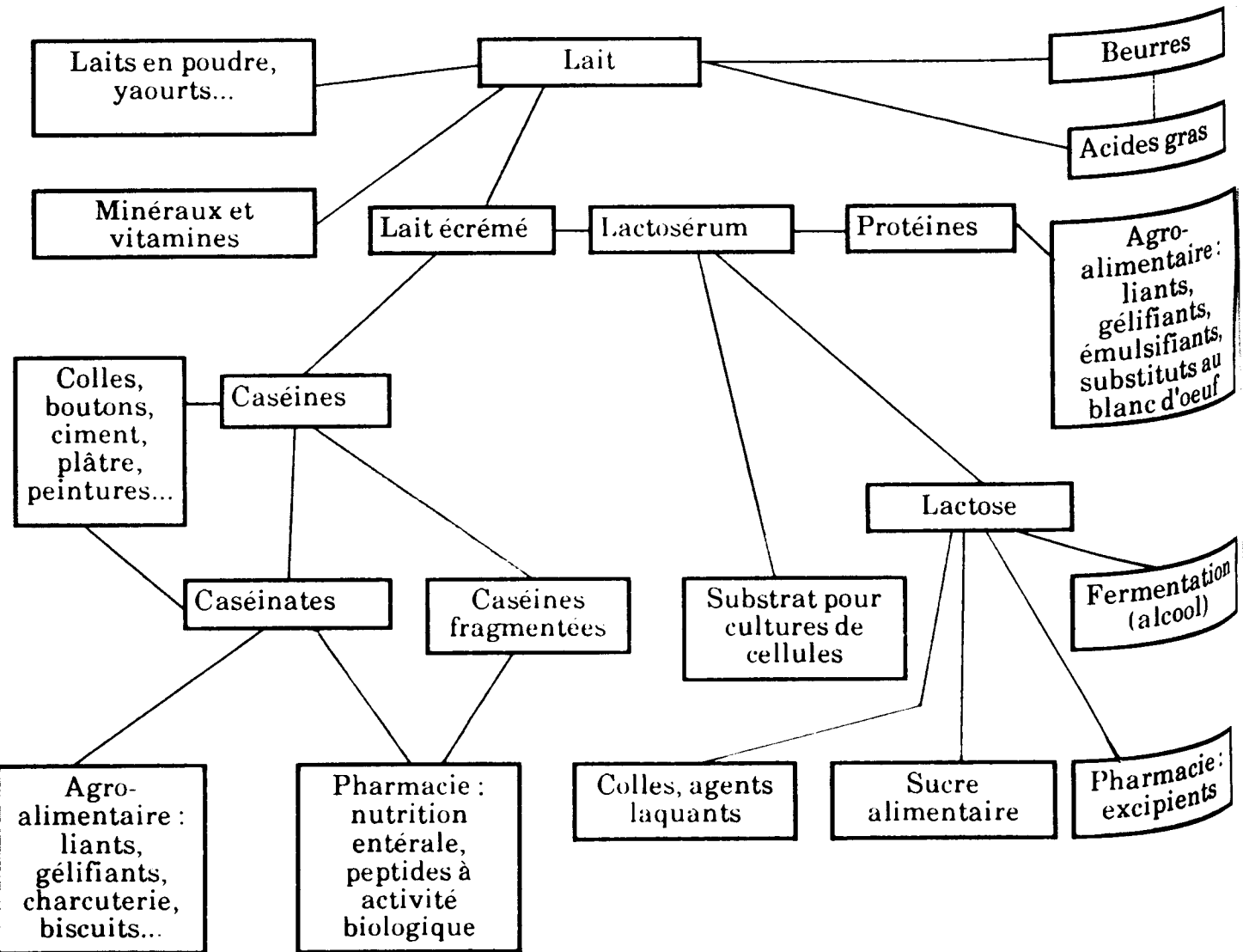
D'autant plus que les techniques de fractionnement du lait en ses divers composants et de fragmentation des molécules en sous-unités -les peptides- ont évolué très vite ces dernières années. On peut parler aujourd'hui, à l'instar du pétrole, du «*cracking*» du lait qui est aujourd'hui une technologie à part entière, reposant sur les techniques sophistiquées d'ultrafiltration par membrane, de chromatographie échangeuse d'ions, de filtration sur gel et, bientôt, d'extraction par fluide supercritique...

Ainsi, alors que la consommation traditionnelle paraît n'offrir que des débouchés limités, il peut être tentant de rechercher de nouveaux débouchés dans le secteur industriel.

Il reste qu'à brève échéance, les perspectives n'ouvriront que des débouchés marginaux en quantité.

Cependant, alors qu'aux Etats-Unis et aux Pays-bas, 3 % des ressources laitières sont affectées à des utilisations non alimentaires, cette proportion n'est que de 1 % en France. Il y a là, aux yeux de votre Commission, un retard à combler.

LES DÉRIVÉS DU LAIT



(d'après Les Echos : - le lait, nouveau "pétrole blanc" - mercredi 29 novembre 1989)

Comme toutes les matières biologiques, le lait est surtout composé d'eau (87 %). Le reste constitue l'extrait sec (13 %), représentant 125 à 130 grammes par litre. La partie sèche contient un sucre (5 %, 47 à 52 grammes), le lactose (47 à 52 grammes), des matières grasses (4 %, environ 40 grammes par litre), des protéines (3 %) et des minéraux, essentiellement du calcium (7,5 à 8,5 grammes par litre).

Les procédés de séparation et de purification des différents composants du lait sont aujourd'hui de mieux en mieux maîtrisés.

• la composante lipidique

Les globules gras peuvent être récupérés au moyen d'écrèmeuses centrifugeuses ou par microfiltration sur membrane.

A partir du beurre -le beurre est chauffé en huile puis lentement refroidi-, les matières grasses sont séparées par cristallisation fractionnée, c'est à dire en fonction de leurs différents pouvoirs de fusion.

Il semble que, si les composants lipidiques ouvrent techniquement des perspectives, leur caractère d'acide gras à chaîne courte et saturée ne favorise pas les applications pratiques. En outre, leur coût reste supérieur à celui des matières grasses végétales.

• la composante glucidique

La partie sucrée du lait, le lactose (mélange de galactose et de glucose), peut être séparée par ultrafiltration sur membrane.

Les applications de ce sucre sont multiples. La principale valorisation du lactose est constituée aujourd'hui par la fabrication d'excipients pour l'industrie pharmaceutique. Le glucose et la galactose peuvent être utilisés comme produits sucrants dans l'industrie. Le lactose peut aussi être transformé en acide lactique, molécule de base de nombreux plastiques, ou encore en acide propionique, qu'on utilise dans le pain pour ses propriétés antifongiques ou dans les potages comme support d'arôme.

La transformation du lactose en acide citrique est en cours de développement et pourrait aussi bien servir à la fabrication de certaines boissons « *soft* » comme le Coca-cola que de détergents.

D'autres recherches sont également en cours, notamment au Japon, visant la production de sucres hypocaloriques.

Autre débouché du lactose : la fabrication de biomasses pour l'industrie de fermentation, en plus de levures et de différents types de micro-organismes, comme les bactéries lactiques.

La composition glucidique du lait ouvre ainsi des perspectives, même si les recherches et les applications sont plus significatives à l'étranger qu'en France.

• les composants minéraux et vitaminés

Des débouchés existent, quoique limités, pour les composants minéraux et vitaminés, notamment pour le phosphate biologique, compétitif, semble-t-il, par rapport au phosphate chimique.

• la composante protéique

Il s'agit essentiellement des caséines et des protéines du lactosérum (respectivement 25 grammes et 5 grammes par litre).

Aujourd'hui, 900 000 tonnes de lactosérum sont produits dans la C.E.E., dont 400 000 en France.

C'est cette fonction protéique du lait qui permet le plus d'utilisations, notamment dans le domaine des protéines bactériostatiques et bactéricides. La lactoferrine et la lactoperoxydase peuvent être substituées aux antibiotiques pour le traitement des infections du système digestif. Dans ce domaine, cependant, la réglementation française est en retrait de celle applicable à l'étranger. L'autorisation de mise sur le marché d'antiseptiques intestinaux à base de protéine du lait est, par exemple, toujours attendue.

Les caséines (1) peuvent être utilisées telles quelles pour

(1) 80 % de la caséine est aujourd'hui importée des Pays de l'Est

leurs qualités nutritionnelles (biscuiterie, salaison, fromage fondus, aliments diététiques et infantiles) et technologique : industrie des colles, des peintures, de la papeterie et même de la boutonnerie de luxe.

2 % des boutons sont encore fabriqués dans cette « pierre de lait », la galalithe, fabriquée à partir de la caséine.

Mais leur principale destination est de servir de matière première à la fabrication des caséinates obtenus en neutralisant les caséines acides ou lactiques avec de la soude, de la chaux, de la potasse ou de l'ammoniaque. Ces caséinates ont en effet une autre valeur nutritionnelle et des propriétés fonctionnelles très recherchées par l'industrie agroalimentaire de seconde transformation.

Les développements de la technologie de filtration sur membrane devraient créer d'autres débouchés aux caséines, notamment la caséine bêta, une caséine particulière qui contient de nombreux segments (des peptides) présentant une activité physiologique intéressante, comme celle de combattre l'hypertension.

L'autre catégorie de protéines se trouve dans le lactosérum. Le pouvoir moussant et gélifiant des concentrés de protéines de lactosérum en font des ingrédients de choix pour l'industrie de salaisons. Ils ont aussi une très haute valeur nutritionnelle, utilisés par exemple comme médicaments prédigérés pour des malades en réanimation.

Plus de 100 millions de litres de lactosérum par an sont valorisés de cette manière.

Par ailleurs, une petite partie du lactosérum est riche en phospholipides. L'action émulsifiante de ces substances trouve des applications multiples, tant en industrie agroalimentaire de deuxième transformation (salaison, charcuterie) qu'en cosmétologie pour la fabrication des liposomes. Tout comme pour les caséines, les axes de recherche sur les protéines du lactosérum s'orientent de plus en plus vers la fragmentation de ses macro-molécules en sous-unités peptidiques.

On estime ⁽¹⁾ que le marché mondial des peptides dérivés des protéines laitières pourrait atteindre entre 40 et 60 milliards de francs en 1995. Cependant, aujourd'hui les neuf dixièmes des protéines laitières seraient inexploitées en Europe.

⁽¹⁾ article précité des Echos

Ainsi, à l'heure des quotas laitiers et alors que les perspectives de débouchés pour les produits laitiers sont médiocres, votre commission est convaincue que les entreprises laitières doivent envisager de nouvelles stratégies d'avenir, découvrir de nouveaux créneaux, limités en volume mais susceptibles d'apporter une valorisation bien supérieure à celle dégagée sur les produits conventionnels.

Il semble qu'en la matière les marchés des produits nutritionnels et de santé (1) représentent aujourd'hui une des voies de diversification les plus sûres et les plus prometteuses.

B. L'OUVERTURE À L'EST

1. L'intégration de la R.D.A. à la Communauté

Parmi l'ensemble des pays de l'ex COMECON, l'ancienne République démocratique allemande occupe une place à part. En raison de son adhésion à l'Allemagne fédérale, le 3 octobre 1990, elle est désormais partie intégrante de la Communauté européenne.

L'irruption de l'ex-R.D.A. dans l'équilibre agricole ouest-allemand modifie sensiblement les termes de la politique agricole de ce pays. Les cinq millions d'hectares supplémentaires de surface agricole utile pèsent par leurs structures exceptionnelles et leurs coûts de production brutalement abaissés sur l'équilibre de l'ensemble.

L'agriculture allemande est désormais excédentaire pour la plupart de ses productions, en particulier dans le domaine des produits laitiers. Le taux d'autosuffisance de l'Allemagne unifiée atteint 385 % pour la poudre de lait écrémé.

Certes, si les industries alimentaires de l'ancienne R.D.A. produisaient des articles d'une qualité comparable à ceux de la R.F.A., le type de transformation, l'emballage et les délais de vente ne conviennent plus aux « nouveaux consommateurs » des « nouveaux

(1) Les produits alléges qui sont en réalité du ressort de l'agro-alimentaire, les produits de l'effort ou de l'amaigrissement, les cosmétiques, les laits infantiles, les solutions entérales et parentérales.

Länder». Les circuits de vente ne se rétablissent que difficilement, à l'exception du secteur laitier, qui s'enfonce dans une spirale descendante.

Ceci explique que les livraisons de lait dans l'ex-R.D.A. restent inférieures au quota qui lui a été attribué. Fixé à 6,463 millions de tonnes, cette quantité de référence est égale à 1300 kg par hectare, contre 2000 dans le reste de l'Allemagne.

En outre, la limitation de la production a représenté 30 % des livraisons de 1989, compte tenu d'une baisse de 20 % calculée par application de la consommation de lait en R.F.A. et d'une réduction supplémentaire de 10 % destinée à constituer une réserve.

La filière laitière est donc aujourd'hui handicapée par le contingentement de la production, d'autant plus sévère qu'il s'applique sur les structures planifiées du régime déchu, qui avait déterminé les marchandises à produire sans considération de la nature des sols.

Elle subit donc des handicaps spécifiques, aggravés par le prix inférieur de 10 pfennigs (par rapport à 65 pfennigs en moyenne) payé aux producteurs, l'état des laiteries et une productivité insuffisante qui ont contribué à détériorer les fortes hausses de salaires intervenues récemment.

Toutefois, au terme de ce processus de désintégration et de restructuration, les 30 laiteries restantes à l'Est -contre 265 aujourd'hui- formeront des structures plus compétitives que dans le reste de l'Allemagne. Dans ces conditions, un rétablissement des capacités et des coûts de production pourrait suivre cet effondrement, posant alors la question de l'engagement de l'Allemagne sur les marchés tiers dont elle est pour l'instant absente.

Sur le plan communautaire, l'intégration de la R.D.A. risque de menacer à terme l'équilibre précaire des marchés que les quotas ont permis de rétablir.

2. Le bradage de la production

L'Europe centrale et orientale a connu depuis quelques années des bouleversements politiques, économiques et sociaux qu'il n'est pas besoin de rappeler.

S'agissant de l'agriculture, qui occupe souvent une place encore importante en termes d'emplois et de contribution à la richesse nationale de ces pays, ces bouleversements ont entraîné la vente à bas prix d'une partie importante du cheptel bovin. Ce phénomène, déjà étudié, a gravement perturbé le marché communautaire de la viande bovine.

En matière laitière, pour n'être pas aussi déterminant, le bradage de la production n'en est pas moins réel.

Certes, les importations françaises de produits laitiers en provenance des pays d'Europe centrale et orientale restent marginales, tant en quantité qu'en flux financiers. Le tableau ci-après illustre néanmoins le marasme qu'ont connu, à tour de rôle chacun de ces pays.

L'exemple du lactosérum montre le bradage à bas prix réalisé par l'U.R.S.S. en 1990. De la même manière, le bond en avant soudain des importations de fromages en provenance de Bulgarie et plus encore, de Roumanie, au cours de l'année 1991, indique la volonté de ces pays de se procurer à tout prix les devises qui leur font cruellement défaut.

Evolution des importations de produits laitiers d'Europe centrale et orientale

Lactosérum (sucré ou édulcoré)						
	1989	1989	1990	1990	1991	1991
	Valeur en KF	Quintaux	Valeur en KF	Quintaux	Valeur en KF	Quintaux
URSS	1 084	1 140	2 978	3 420	0	0
Pologne	28 995	24 071	2 298	2 730	0	0
Tchécoslovaquie	3 438	2 247	0	0	0	0
Hongrie	1 348	497	0	0	0	0
TOTAL	34 861	27 955	5 274	6 150	0	0
Beurre						
	1989	1989	1990	1990	1991	1991
	Valeur en KF	Quintaux	Valeur en KF	Quintaux	Valeur en KF	Quintaux
Tchécoslovaquie	9 203	11 604	0	0	0	0
Hongrie	0	0	0	0	63	12
TOTAL	9 203	11 604	0	0	63	12
Fromages						
	1989	1989	1990	1990	1991	1991
	Valeur en KF	Quintaux	Valeur en KF	Quintaux	Valeur en KF	Quintaux
Yougoslavie	119	58	0	0	0	0
Pologne	312	98	0	0	0	0
Tchécoslovaquie	0	0	25	18	0	0
Hongrie	109	39	74	17	448	284
Roumanie	2 492	2 066	58	18	13 522	7 708
Bulgarie	3 665	1 378	2 048	721	5 508	2 197
TOTAL	6 697	3 669	2 208	774	19 478	10 169
TOTAL GENERAL	50 781	43 218	7 480	8 924	19 541	10 181

Source : D.G.D.D.I.

Ce bradage, qui s'est souvent accompagné d'une vente à vil prix du cheptel, est fréquemment suivi d'une rupture du flux d'importations. En outre, les résultats chiffrés observés au cours des années récentes traduisent la désorganisation de ces pays.

Mais, même si la continuité de ces importations n'est provisoirement pas assurée et que les flux concernés restent tout à fait réduits, votre commission ne peut que s'inquiéter des conséquences à long terme de cette ouverture à l'est.

Ce qui est vrai pour la France, c'est-à-dire le contrôle de l'importance et de la qualité des importations, l'est-il également pour les autres Etats membres de la Communauté et, en particulier, pour ceux à qui incombera dès le 1er janvier 1993, la surveillance des frontières du grand marché intérieur européen ?

Le bradage de la production, déjà réalisé par certains Etats, ne va-t-il pas s'étendre à d'autres ? La collecte de lait de vache des pays d'Europe centrale demeure relativement limitée et plusieurs de ces pays ont d'ores et déjà conclu des accords d'association avec la Communauté européenne, par lesquels cette dernière a consenti des ouvertures de marché significatives (cf. *infra*). Mais l'ex-U.R.S.S. représente une collecte beaucoup plus importante, dont le volume dépasse 80 millions de tonnes (81 millions de tonnes en 1990).

Les principales zones de production -Ukraine et Pays baltes- constituent aujourd'hui des Etats indépendants. A la recherche de devises, ils pourraient être tentés de monnayer une de leurs richesses, le lait, perturbant ainsi les marchés internationaux, voire le marché communautaire.

Cette perspective reste difficile à évaluer, tant dans sa proximité que dans son importance. Mais un risque de désorganisation supplémentaire pèse désormais sur les marchés internationaux.

En outre, l'insertion dans le concert européen de ces nouvelles nations pourrait passer par leur intégration dans la Communauté européenne. Un tel rapprochement, même limité à la signature d'accords d'association, supposerait une ouverture du marché communautaire aux produits agricoles de ces pays, qui constituent une de leurs principales marchandises d'exportation. A cet égard, les accords déjà conclus montrent l'ampleur des efforts que des producteurs européens pourraient être amenés à accomplir.

3. Les accords d'association déjà conclus

La C.E.E. a signé, le 16 décembre 1991, des accords d'association avec la Pologne, la Hongrie et la Tchécoslovaquie.

En ce qui concerne les produits agricoles, les deux parties ont supprimé les restrictions quantitatives à l'importation, dès l'entrée en vigueur des accords pour la Communauté, progressivement pour les trois pays d'Europe centrale et pour certains produits seulement (chevaux pour l'abattage, certains légumes et champignons, gibiers, foies gras, certaines volailles, fruits rouges, fleurs coupées dans le cas de la Pologne).

Par ailleurs, la Communauté d'une part, la Pologne, la Hongrie et la Tchécoslovaquie d'autre part, s'accordent mutuellement des concessions pour les produits énumérés aux annexes 10 et 11 des accords « *sur une base harmonieuse et réciproque* ».

Les produits laitiers sont concernés par la réduction progressive des prélèvements à l'importation et l'augmentation du contingent soumis au prélèvement allégé sur une période de cinq ans.

Le règlement (CEE) n° 584/92 du 6 mars 1992 établit les modalités d'application, dans le secteur du lait et des produits laitiers, de ce régime.

L'article premier de ce règlement prévoit que toute importation dans la Communauté de produits laitiers en provenance d'un de ces trois pays est soumise à la présentation d'un certificat d'importation.

L'article 2 répartit le volume des quantités pouvant être importées en 1992, à raison de :

- 40 % pendant la période du 1er mars au 30 juin ;
- 30 % pendant la période du 1er juillet au 30 septembre ;
- 30 % pendant la période du 1er octobre au 31 décembre.

De 1993 à 1996, 25 % des quantités globales annuelles pourront être importées chaque trimestre.

La réduction du prélèvement est fixée à :

- 20 % du 1er mars au 31 décembre 1992 ;
- 40 % pour l'année 1993 ;
- 60 % à partir du 1er janvier 1994.

Les contingents d'importation concernent les produits suivants et pour les quantités ci-apres :

Quantités de produits laitiers bénéficiant du régime d'importation à taux préférentiel (en tonnes)

Produit	Du 01.03 au 31.12.92	Du 01.01 au 31.12.93	Du 01.01 au 31.12.94	Du 01.01 au 31.12.95	Du 01.01 au 31.12.96
Lait écrémé en poudre					
Lait entier en poudre	2.083	2.700	3.000	3.200	3.400
Lait entier en poudre					
Beurre	833	1.100	1.200	1.300	1.400
Fromage	1.666	2.200	2.400	2.600	2.800

B. Produits originaires de Tchécoslovaquie

Lait écrémé en poudre					
Lait entier en poudre	2.083	2.700	3.000	3.200	3.400
Lait entier en poudre					
Beurre	833	1.100	1.200	1.300	1.400
Niva Moravky blok, Primator, Otava, Javor, Uzeny blok, Kashkaval Akawi, Istambul, Jadel Hermelin, Ostepek, Koliba, Inovec	833	1.100	1.200	1.300	1.400

C. Produits originaires de Hongrie

Balaton, Cream- white, Hajdu, Marvany, Ovari, Pannonia, Trappista	833	1.100	1.200	1.300	1.400
--	-----	-------	-------	-------	-------

Un avis aux importateurs de lait et de produits laitiers, publié au *Journal officiel* du 7 mars 1992, fixe les modalités de demande et de présentation du certificat d'importation des produits concernés.

*

* *

Dans le domaine agricole, les producteurs de la CEE risquent d'être confrontés à une concurrence accrue des pays d'Europe centrale et orientale, d'ici à quelques années.

Certes, dans un premier temps, ils vont disposer de nouveaux marchés relativement solvables. Mais l'effondrement du marché soviétique et la désintégration du COMECON ont conduit des pays d'Europe centrale et orientale à rechercher de nouveaux débouchés pour leurs productions agricoles. Afin de sauver leur économie de la ruine définitive, ces pays se tournent depuis 1990 vers d'autres marchés que leur débouché traditionnel que constituait l'URSS. La Communauté, déjà confrontée à un sur-approvisionnement et à des excédents de production, va devoir faire face à la volonté de ces pays de s'assurer un écoulement de leurs productions traditionnelles.

A cet égard, les accords d'association déjà conclus, au terme de difficiles négociations qui témoignent de l'importance que les pays d'Europe centrale attachent à leurs relations avec la Communauté européenne, préfigurent les concessions que celle-ci devra consentir afin de sortir ces économies de quarante années de planification centrale.

Dans le secteur laitier, cette ouverture à l'Est se traduit d'ores et déjà par un accroissement des importations communautaires, qui ne laisse pas d'inquiéter, compte tenu de la limitation de la production en vigueur depuis huit ans et, sur le plan international, des négociations en cours, qui risquent de restreindre encore davantage les débouchés communautaires.

C. LES NÉGOCIATIONS INTERNATIONALES ET COMMUNAUTAIRES

De leur côté, les négociations internationales et communautaires en cours font peser de lourdes mesures sur l'avenir de la filière laitière communautaire et française.

Tout de plus, supplémentaires sur les quotas et baisse des prix d'une part ; limitation des quantités exportées, ouverture accrue du marché intérieur et réduction des soutiens internes d'autre part ; tout semble en place pour organiser l'autolimitation par la Communauté de sa production laitière et son retrait des marchés internationaux.

1. La réforme de la PAC

La Commission a adopté, le 9 juillet 1991, le « projet Mac Sharry » qui rassemble ses propositions de réforme de la PAC et qui comprend un volet particulier pour le secteur laitier. Comme pour les autres productions, les propositions avancées tendent à diminuer, d'une part, les prix, d'autre part, les quantités produites.

La réponse au questionnaire adressé à la Commission est à cet égard instructive sur l'état d'esprit des instances communautaires :

« La Commission propose une profonde simplification du régime dans le triple but de :

« - restaurer la sécurité juridique que les innombrables modifications de la réglementation ont pu éroder ;

« - accroître les droits individuels et mieux en assurer la protection ;

« - améliorer le fonctionnement du régime.

« La prolongation du régime pour huit nouvelles années s'accompagnerait ainsi d'une législation transparente et uniforme qui contribuera à une meilleure protection des droits individuels mais aussi à une plus grande liberté dans les choix économiques des producteurs. C'est en l'espèce l'esprit général dans lequel la Commission envisage ses travaux, sans chercher à faire jouer aux

quotas laitiers d'autres rôles que dans la protection du revenu des producteurs, le développement de la compétitivité de la filière et dans l'écrêtement des coûts budgétaires. En particulier, la commission n'envisage pas d'orienter davantage la réglementation en faveur des zones difficiles(...)

La reconduction pour huit ans, jusqu'au 31 mars 2000, du système des quotas apparaît à la Commission «*adéquate à la fois pour permettre aux producteurs de prendre leurs décisions de gestion dans un cadre juridique stable et pour absorber sur un échelonnement de trois années la réduction des quantités globales.*»

a) La réduction des volumes

Selon la Commission, «*la réduction des quantités globales nationales nécessitée par le déséquilibre du marché doit intervenir dès la période 1992/93. Elle comporte deux éléments : d'une part, la consolidation au niveau national de la suspension de 4,5 % des quantités individuelles qui date de 1987 et qui a été déjà indemnisée et d'autre part, une nouvelle réduction de 3 % en trois étapes égales sur les périodes 1992/93, 1993/94 et 1994/95.*

«*La quantité individuelle du producteur sera réduite en conséquence de trois fois 1 % auquel s'ajoute en 1992/93 1 % de réduction supplémentaire destiné à la redistribution à certains producteurs.*»

Concrètement, la Commission propose une baisse de 3 % obligatoire. Les quotas seraient réduits de 4 % mais les États devraient redistribuer 1 % des quotas supprimés à certaines catégories prioritaires : petites exploitations, exploitations extensives ou situées dans des zones défavorisées, jeunes exploitants.

Cette baisse serait réalisée sur trois ans, mais la première campagne prévoirait une baisse de 2 %, compensée à raison de 5 écus par quintal et par an pendant 10 ans, avec la possibilité d'un complément national. Cette compensation, sous la forme de bons, pourra permettre la perception de l'indemnité pendant dix ans ou bien être «capitalisée» et revendue sur le marché privé.

En outre, la Commission prévoit de transformer en réduction définitive, sans indemnité supplémentaire, la suspension «temporaire» de 4,5 % des références, décidée en 1987.

Les Etats devront mettre en oeuvre un programme de cessation volontaire d'activité laitière, afin d'alimenter une «réserve de quotas» destinée à éviter aux producteurs livrant moins de 200 tonnes par an de voir leurs quotas baisser. Ce programme sera cofinancé par la Communauté sur la base d'un montant annuel de 17 écus pour 100 kilogrammes, pendant trois ans.

Il est enfin prévu qu'une fois le nouveau système mis en place, les Etats pourront maintenir un système volontaire de restructuration, cofinancé pour moitié par la CEE dans la limite de 2,5 écus par quintal pendant 10 ans.

b) La diminution des prix

Les prix de leur côté seront réduits de 15 % pour le beurre et de 5 % pour le lait en poudre. La baisse moyenne ressort ainsi à 10 %.

Une prime à la vache laitière de 75 écus, limitée aux quarante premières vaches, sera octroyée sous réserve d'un chargement maximal (1,4 U.G.B. par hectare, en zone défavorisée, 2 U.G.B. ailleurs).

Enfin la Commission propose:

- la suppression de la taxe de coresponsabilité de base ;
- l'autorisation de cession annuelle de parts de quotas non utilisées ;
- la suppression de la péréquation nationale de fin de campagne ;
- le remplacement des formules A (quotas individuels) et B (quotas acheteurs) par une formule A-B selon laquelle le paiement dû par les producteurs sera acquitté par l'acheteur et répercuté sur le prix du lait payé ;
- la possibilité pour les producteurs d'obtenir l'augmentation de l'une de leurs quantités de référence «vente directe» ou «laiterie», avec baisse corrélative de l'autre en présentant une demande justifiée ;

- d'aligner la pénalité du dépassement du quota «vente directe» sur celle du dépassement du quota «laiterie» (115 % au lieu de 75 %).

Le tableau ci-après retrace l'échéancier de la mise en oeuvre des principales dispositions proposées par la Commission :

	Quotas	Prix Beurre	Prix Lait en poudre	Prime à la vache laitière
Première campagne	2 % dont 1 % redistribué	6 %	2 %	25 écus
Deuxième campagne	1 %	4,5 %	1,5 %	25 écus
Troisième campagne	1 %	4,5 %	1,5 %	25 écus
TOTAL	4 %	15 %	5 %	75 écus

Le Parlement européen a rendu son avis sur les propositions faites en matière laitière, et s'est refusé à envisager toute réduction des prix pendant au moins une campagne.

De son côté, le document de travail de la présidence portugaise prévoit qu'avant le début des périodes 1993/94 et 1994/95, la Commission présentera des rapports au Conseil sur la situation du marché, accompagnés, si cela s'avère approprié, de propositions, de façon à permettre au Conseil de réviser les décisions prises.

Il admet que certaines situations régionales peuvent, si cela s'avère justifié, être prises en considération, à la condition du plein respect du régime des quotas. Il s'agit des situations existant en Espagne, en Grèce et en Italie...

S'agissant du programme de rachat des quotas et de la redistribution du 1 %, le document précise que ce programme sera mis en oeuvre de la même façon que celle décidée pour le programme de rachat introduit dans le paquet prix 1991/92.

Il indique que, lorsque la structure de leurs industries ne le requiert pas, les États membres peuvent décider de ne pas appliquer le 1 % de la réduction du quota pour redistribution.

S'agissant de la prime à la vache laitière, il retient que le critère d'extensification sera de 2 UGB/ha tant dans les zones

défavorisées que dans les autres zones. Enfin, les producteurs de moins de 60.000 kgs sont exclus du critère d'extensification.

Parallèlement à la négociation en cours sur la réforme de la PAC, la Commission a arrêté ses propositions pour le paquet prix 92/93 qui prévoit la reconduction du prix indicatif des produits laitiers à leur niveau de la précédente campagne. La Commission, cependant, a lié le maintien des prix à la reconduction du système des quotas et non à la réduction de 1 % des quotas envisagée précédemment.

Le Conseil, de son côté, a décidé de proroger d'une campagne le régime des quotas laitiers, qui venait à échéance le 31 mars, en attendant de se prononcer sur la reconduction jusqu'à l'an 2000 proposée par la Commission dans son projet de réforme de la PAC. Les Douze n'ont, par ailleurs, pas exclu la possibilité de procéder, en cours de campagne, à la réduction de 1 % des quotas que la Commission préconise pour 1992/93, au titre de la réforme.

c) L'impact de la réforme

Selon l'ONILAIT, la réduction de production envisagée, cumulée avec celle déjà décidée pour la campagne 1991/92 (soit 5 % au total), entraînerait sur le plan communautaire, à l'horizon 1994, une baisse d'au moins 250 000 tonnes de la production de beurre, soit l'équivalent des quantités livrées à l'intervention en 1990 et une réduction d'au moins 500 000 tonnes de la production de poudre de lait écrémé, ce qui conduirait à figer la capacité exportatrice de la CEE au niveau de 1990.

Réforme de la PAC, scénario d'évolution de la collecte et des fabrications

(milliers de tonnes)

Années	Collecte	Beurre + MGLA	Poudre maigre
1990	98 800	1 734	1 600
1991	96 800 (- 2 %)	1 640	1 400
1992	95 800 (-1 %)	1 590	1 300
1993	94 800 (- 1 %)	1 540	1 200
1994	93 800 (- 1 %)	1 490	1 100

Source : ONILAIT

(hors territoires de l'ex-R.D.A.)

L'ONILAIT relève par ailleurs que «*par le biais d'une redistribution sélective des références libérées, les propositions de la Commission visent à faire supporter la baisse de la production par les seules exploitations de plus de 200 000 litres*», lesquelles représentent 12 % des exploitations laitières et 34 % des références françaises. Il semble en outre que la limitation de la compensation aux quarante premières vaches conduirait à ce que seule la moitié du cheptel français puisse bénéficier des aides compensatoires prévues par la Communauté.

Cependant, des modalités de calcul plus favorables (les génisses d'élevage n'étant pas comptées au titre des U.G.B.) et la prise en compte du maïs fourrager dans la surface fourragère rendraient primables environ 85 % des vaches laitières françaises.

Ainsi, comme pour les autres productions, la logique de la Commission est celle d'une nouvelle diminution des quantités de référence couplée avec la réduction des prix institutionnels.

Comme le relève l'ONILAIT dans son rapport annuel pour 1991 : ces propositions conduisent à «*mettre en évidence le risque de voir la CEE se recentrer sur son marché intérieur et d'engager la filière laitière européenne dans une logique de réduction continue de sa production*».

La réduction de l'offre pourrait en effet conduire à devoir arbitrer entre le marché intérieur et l'exportation.

La limitation, apparemment voulue par la Commission de la production aux besoins du marché intérieur risque de conduire à ce que la Communauté perde une partie de son appareil de transformation : un certain nombre d'entreprises pourrait aller s'approvisionner à l'extérieur de la CEE pour conserver leurs marchés extérieurs, ce que suggère déjà l'implantation du groupe B.S.N. (Gervais-Danone) dans les pays de l'Est. Les coopératives de leur côté, pourraient s'orienter vers des accords avec des partenaires des pays tiers.

Cette perspective est d'autant plus inquiétante qu'elle se trouve corroborée par les menaces que fait peser le GATT sur l'économie laitière européenne.

2. Les négociations du GATT

Le lait n'est pas le produit agricole sur lequel se sont focalisées les négociations du GATT. Il reste qu'il sera touché dans l'hypothèse où ses négociations se concluraient sur la base du compromis Dunkel.

Rappelons que, s'agissant de l'accès au marché, ce document prévoit la tarification, puis la réduction des obstacles aux importations. Cette réduction, sur la période 1993-1999, devrait atteindre 36 % par rapport au niveau de protection atteint en septembre 1986, avec un minimum de 15 % par ligne tarifaire. Il prévoit, en outre, conformément aux revendications américaines, un accès minimum au marché de 3 % par rapport au niveau de la consommation intérieure atteint en 1986, qui devrait passer à 5 % en 1999.

L'ouverture «automatique» (1) du marché intérieur se traduirait, selon les estimations, par l'importation d'environ 3 millions de tonnes d'équivalent lait qui, produits à bas prix, pèseraient sur le marché.

S'agissant des soutiens internes, le document prévoit la réduction des soutiens, autres que ceux entrant dans la boîte verte, de 20 % entre 1993 et 1999, par rapport à la moyenne de 1986-1989. Les soutiens inférieurs à 5 % de la valeur de la production n'auraient pas à être réduits. Une telle mesure ne manquerait pas de **renforcer la pression à la baisse des produits laitiers.**

S'agissant, enfin, des subventions à l'exportation, le compromis présenté par M. DUNKEL prévoit, entre 1983 et 1999, la réduction de 36 % des crédits qui y sont consacrés, mais aussi la diminution de 24 % des quantités qui bénéficient d'aides aux exportations. **Cette double limitation aurait pour effet de réduire de 3 millions de tonnes d'équivalents lait les exportations communautaires.**

Ce serait donc, au total, une perte de 6 millions de tonnes de débouchés qu'entraîneraient les propositions DUNKEL ce qui, immanquablement conduirait la Communauté

(1) Par exemple, 140 000 tonnes de fromages seraient importées en supplément des 100 000 tonnes qui entrent déjà dans la Communauté.

à réduire les quotas. Pour maintenir l'équilibre, les quotas devraient en effet être réduits d'environ 6 %...

Cette analyse est confirmée par un chiffre récent auquel s'est livrée l'administration américaine. Si le compromis DUNKEL était retenu, les prix mondiaux devraient augmenter de 10 % à 15 %. Mais, alors que **les exportations américaines doubleraient**, la Communauté verrait ses exportations de beurre passer de 415.000 tonnes à 315.000 tonnes en 1990 et celles de fromages de 417.000 à 317.000 tonnes.

TROISIÈME PARTIE

PROPOSITIONS POUR LA CONSTITUTION D'UNE FILIÈRE LAITIÈRE VIABLE

Votre commission a été animée par le souci de doter la France d'une filière laitière viable et compétitive. La politique dans le secteur de la production laitière doit favoriser la constitution d'exploitations rentables et dotées d'une capacité suffisante, car la ruine de ce secteur serait une perte considérable pour notre agriculture et pour notre économie tout entière. Il y va aussi de la réussite de la politique d'aménagement du territoire car la survie de certaines zones défavorisées, notamment en montagne, est fondée sur la production laitière. Dans ces zones fragiles, une politique de maintien des exploitations familiales garantit une occupation équilibrée de l'espace rural et permet d'éviter le processus souvent décrit et décrié de dévitalisation. Il convient parallèlement d'octroyer aux exploitants de possibilités de se développer pour constituer des structures de production économiquement viables.

Les propositions élaborées par votre commission, dont certaines ne concernent que la réglementation nationale mais d'autres impliquent un accord de la Communauté, tendent à fournir quelques bases saines pour rénover la filière laitière, dans le cadre du système actuel de contingentement de la production mais aussi dans la perspective d'un infléchissement souhaitable de la politique communautaire tendant à assurer une présence plus active sur le marché mondial.

Il semble en effet à votre commission que la réglementation du système de maîtrise de la production doit être clarifiée et plus équitablement appliquée. Mais le contingentement mis en oeuvre par les Etats membres ne doit pas dispenser de la recherche de nouveaux débouchés pour le lait et les produits laitiers. Le dynamisme nécessaire à cette fin implique d'utiliser dans des conditions optimales de rentabilité les droits à produire disponibles.

I. POUR UNE RÉGLEMENTATION PLUS CLAIRE ET MIEUX APPLIQUÉE

Une clarification et une meilleure application de la réglementation doivent d'abord être recherchées au niveau national. Cependant, il importe également d'exiger l'application effective de la réglementation communautaire au sein de l'ensemble des Etats membres de la CEE.

A. AU NIVEAU NATIONAL

1. Publier plus tôt les arrêtés de campagne

Si la France a opéré dès la première campagne laitière après l'instauration des quotas ses choix de gestion, les modalités d'application ont été fréquemment –et sans doute trop souvent– modifiées depuis. L'habitude a certes été prise de regrouper, annuellement, l'ensemble des modalités de gestion applicables à la campagne laitière dans un ou plusieurs «arrêtés de campagne». Ce regroupement permettrait aux professionnels, producteurs et laiteries, d'avoir une vision claire pour l'année laitière en cours s'il intervenait beaucoup plus tôt et s'il n'était pas l'objet de modifications ultérieures en cours de campagne. L'utilisation optimale des droits à produire implique que les professionnels ne soient pas confrontés en cours d'année à une réglementation mouvante. Il faut donc **un arrêté unique par campagne et publié dans de meilleurs délais.**

2. Assurer une gestion départementale dans un cadre réglementaire national

Le département est, selon votre commission, le niveau le mieux adapté pour la gestion courante du système des quotas. C'est

dans le cadre départemental que votre commission vous proposera notamment d'organiser la mobilité des quotas.

A cet échelon, **une certaine souplesse** peut être pratiquée dans l'application de la réglementation **par la commission mixte départementale** en fonction des besoins spécifiques locaux. Mais, si cette souplesse est nécessaire, les ajustements ne doivent pas conduire à l'établissement d'une politique laitière différente par département. Ils ne sont concevables que dans **les strictes limites d'une réglementation nationale claire**. S'il n'en était pas ainsi, la revendication maintes fois énoncée par les professionnels d'une plus grande liberté de gestion à accorder à la commission mixte départementale ferait place au sentiment, déjà existant chez ces mêmes professionnels, d'une inégalité de traitement selon les départements. Par exemple, les règles relatives aux transferts de quotas à l'occasion des transferts de foncier, et particulièrement le prélèvement destiné à la réserve nationale, doivent être appliquées partout avec la même rigueur. Le système actuel est certes trop complexe et votre commission suggèrera des aménagements mais il n'est pas acceptable que certains producteurs soient dispensés de cette ponction d'une partie des quotas transférés par la voie de dérogations en marge de la réglementation applicable. En revanche, en d'autres domaines, une certaine marge de manoeuvre doit être permise au niveau départemental. Ainsi, dans le mécanisme de location que vous proposera votre commission, le plafond de prix serait fixé non pas au niveau national mais au sein de chaque département.

Il conviendrait aussi, selon votre commission, de compléter la composition de la commission mixte départementale en y adjoignant **un membre du conseil général** désigné par cette assemblée. La présence d'un élu départemental paraît à votre commission de nature à favoriser une prise en compte équitable de la diversité locale.

3. Assurer un suivi plus précis de la production

Les producteurs doivent être mis à même d'ajuster de manière permanente leur production. A cette fin, il devrait être fourni à chacun **un relevé mensuel récapitulant ses livraisons rapportées à son droit à produire**. Ce document lui fournirait le montant de ses livraisons du mois, le cumul de ces livraisons avec ses livraisons des mois précédents depuis le début de la campagne et les quantités qui lui resteraient à produire dans le cadre de son quota. S'il lui apparaît qu'il est en sous-réalisation, il pourra chercher à augmenter sa production ou offrir en location une partie de son quota.

Si les relevés lui montrent qu'il s'engage dans la voie d'un dépassement, il pourra tenter de réduire sa production ou chercher à augmenter son droit à produire en louant des quotas.

En outre, l'obligation de fournir un tel document permettrait de dissiper les incertitudes qui subsistent pour certains producteurs du fait que quelques laiteries n'ont toujours pas notifié à chacun son quota individuel.

4. Clarifier les prêts de fin de campagne

Si ce dispositif est avantageux dans la mesure où il permet d'utiliser au plus près la totalité des droits à produire disponibles par péréquation entre sous-réalisations et dépassements, il n'est plus mis en oeuvre dans des conditions satisfaisantes, comme l'a montré précédemment votre commission : les producteurs ont le sentiment profond que les prêts sont accordés dans des conditions peu équitables, le mécanisme est devenu également un instrument de concurrence peu loyale entre laiteries...

Faut-il proposer la suppression pure et simple des prêts de fin de campagne ? On pourrait le penser, d'autant que votre commission vous proposera d'instaurer un système de location annuelle destiné à ajuster sous réalisations et dépassements. Votre commission a cependant jugé préférable de maintenir le mécanisme en l'adaptant en fonction de l'institution qu'elle souhaite d'une location des quotas et dans un souci d'une plus grande transparence.

La location ne pourra être opérationnelle et les prêts de fin de campagne «moralisés» que si ces derniers sont fortement limités et ne sont plus destinés qu'à opérer des ajustements marginaux. Depuis 1988-1989, les allocations provisoires que les entreprises peuvent accorder aux producteurs sont plafonnées à 20 % de la référence du producteur (ou 40 000 litres). Cette limite devrait être considérablement abaissée. Elle pourrait être double : un maximum exprimé en pourcentage de la référence du producteur (2 ou 3 %) et un maximum en valeur absolue (5 000 litres par exemple).

En outre, les prêts de fin de campagne par l'entreprise ne devraient pouvoir compenser des sous-réalisations et des dépassements qu'entre producteurs installés dans le même département (ou dans deux départements limitrophes), même s'il s'agit d'une entreprise qui a une assise étendue couvrant différentes régions, afin d'éviter le transfert de quotas d'une région à l'autre

opéré de fait par la répétition de la compensation par une entreprise entre des zones plus fréquemment en sous-réalisation et des zones ordinairement en dépassement.

Enfin, pour le cas où une entreprise se trouverait globalement en sous-réalisation deux années consécutives après avoir opéré la péréquation entre ses producteurs en sous-réalisation et ses producteurs en dépassement, les quantités non produites de celle des deux années où la sous-réalisation a été la moins importante seraient prélevées pour être réaffectées «en dur» dans le même département.

5. Lever les incertitudes provoquées par la correction opérée en fonction du taux de matière grasse

En application de la réglementation communautaire, la correction liée au taux de matière grasse, qui se traduit par l'amputation du quota du producteur dont les livraisons ont comporté un taux de matière grasse en augmentation, n'est appliquée qu'en fin de campagne et à la condition que l'Etat membre soit globalement en dépassement de son taux de matière grasse de référence.

Le producteur n'a donc aucune maîtrise en ce domaine et il subit les conséquences d'une double incertitude quant à son propre taux de matière grasse et quant à l'éventuel dépassement du taux national. Ce n'est qu'*a posteriori* qu'il apprend si sa quantité de référence se trouve amputée en fonction de ces deux paramètres. Il ne peut gérer précisément ses livraisons ni les ajuster au besoin.

Pour remédier à cette situation, on peut d'abord envisager que le suivi plus fin de la production précédemment préconisé soit conçu de manière à **informer le producteur avec précision du taux de matière grasse des livraisons** qu'il a jusqu'alors effectuées. Il saurait ainsi s'il risque de se trouver en fin de campagne avec un dépassement de son taux de matière grasse. Mais cette information serait encore insuffisante car il ignorerait toujours si son éventuel dépassement va entraîner une correction de sa quantité de référence dans la mesure où l'application de ladite correction est subordonnée à un dépassement au niveau national.

Cette seconde incertitude ne pourrait être partiellement levée que si la Communauté était en mesure de fournir au 31 décembre de chaque année une **estimation à chaque Etat membre sur sa situation relative à la teneur en matière grasse de sa production de l'année laitière en cours.**

La réglementation actuelle relative aux matières grasses suscite d'autres critiques, plus ponctuelles, que celle relative à l'incertitude qu'elle fait peser sur chaque producteur. Ainsi, en ce qui concerne l'année de référence applicable aux jeunes qui s'installent : il serait en l'espèce plus équitable qu'à compter de la troisième année d'exploitation, la **référence du jeune producteur** soit calculée par une moyenne du taux de matière grasse de ses livraisons des deux premières années.

Mais l'augmentation du taux butyrique du lait et les excédents structurels consécutifs de beurre de la Communauté qui ont justifié la mise en place du « quota matière grasse » n'appellent-ils pas des mesures plus radicales que l'amélioration de l'information des exploitants sur leur production de matière grasse ? Dans la définition du prix du lait standard (38 grammes de matières grasses et 32 grammes de matières protéiques par litre) ne conviendrait-il pas d'augmenter la part des matières protéiques et de diminuer celle des matières grasses ? Le **mode de paiement du lait aux producteurs** subirait ainsi un **rééquilibrage entre les matières grasses et les matières protéiques** qui pourrait contribuer à une amélioration de la situation.

Par ailleurs, s'il est vrai que la constitution de stocks de beurre ne peut plus se justifier des lors qu'il n'existe plus de possibilités pour les écouler en raison de la diminution constante de la consommation, ne peut-on concevoir que l'Etat ou la Communauté prenne à sa charge la **destruction des surplus de matières grasses** ou les offre gratuitement aux pays en voie de développement non solvables ?

6. Améliorer les délais de paiement

Les délais de paiement imposés par les acheteurs de produits alimentaires périssables, et notamment de produits laitiers, restent beaucoup trop élevés puisqu'ils sont en moyenne de l'ordre de 45 jours et permettent ainsi aux grandes surfaces de tirer de considérables avantages de trésorerie au détriment des fournisseurs.

C'est pourquoi votre commission accueille avec satisfaction le dispositif prévu par un article du projet de loi relatif aux délais de paiement entre les entreprises en cours d'examen devant le Parlement, article qui tente de remédier à cette situation en étendant le champ d'application de la dérogation, prévue dans le cas des produits alimentaires périssables par l'article 35 de l'ordonnance du

1er décembre 1986, au principe de liberté de négociation en matière de fixation des délais de paiement et en ramenant le délai à trente jours après le jour de livraison (au lieu de trente jours après la fin du mois de livraison).

Votre commission souhaite l'adoption rapide de ce texte et demande que le respect de ces nouvelles dispositions soit plus effectivement assuré que ne l'est celui de la législation actuelle.

B. AU NIVEAU COMMUNAUTAIRE ET AUX FRONTIÈRES

1. Faire appliquer la réglementation communautaire par les pays de l'Europe du Sud

Votre commission a précédemment évoqué la situation des pays de l'Europe du Sud qui n'appliquent pas ou très incomplètement la politique communautaire de maîtrise de la production. Elle ne méconnaît pas les difficultés que peut poser cette application dans ces Etats membres, notamment chez ceux dont l'adhésion à la Communauté est plus récente. Cependant, cette situation ne peut plus se prolonger. Il est inadmissible que le principe de l'unité du marché communautaire soit ainsi remis en cause et que seuls les producteurs d'une partie des pays européens subissent les contraintes résultant du contingentement de la production laitière. Est-il normal que la production incontrôlée de ces Etats ait généré des excédents au sein de la Communauté et ait ainsi justifié de nouvelles réductions des quotas, lesquelles furent effectivement appliquées par les autres Etats membres alors que les producteurs de leurs zones défavorisées réclament l'attribution de quantités de référence supplémentaires ?

Votre commission appelle donc le gouvernement à **exiger de la Communauté qu'elle fasse appliquer la réglementation dans les pays qui n'ont pas encore réellement mis en oeuvre les quotas et que des sanctions soient effectivement prononcées.**

En outre, elle estime qu'il faut **refuser fermement tout marchandage de l'application du système des quotas par ces Etats de l'Europe du Sud contre un relèvement de leur quota national.** Le dépassement du quota qui leur a été attribué doit être résorbé en mettant fin à leur surproduction et non par un ajustement à la hausse de leurs droits à produire. La Communauté doit refuser toute validation de ces errements.

L'appartenance à la Communauté ne se divise pas. La réglementation commune relative à la production de lait a été librement consentie par tous les États membres. Il est donc indispensable de ne pas s'engager dans la spirale de l'ajustement des quotas aux consommations nationales.

2. Améliorer les contrôles aux frontières

Votre commission ne peut que prendre acte du fait que le contrôle des échanges intracommunautaires de produits laitiers est de la responsabilité de l'État membre exportateur. Cependant, elle estime souhaitable que le gouvernement français décide, **pour une période** qui ne peut être que brève (puisque elle ne devrait pouvoir se prolonger au delà de la fin de 1992), **l'instauration de contrôles systématiques des entrées de produits laitiers sur notre territoire**, comme cela a été décidé en matière de viande bovine, dans le souci de déceler s'il existe ou non des échanges frauduleux de nature à violer la réglementation communautaire des quotas.

Votre commission ne peut également que prendre acte du fait que l'instauration du marché unique en 1993 impliquera la disparition des frontières intérieures entre les différents États membres et un contrôle des importations en provenance de pays tiers aux seules frontières extérieures de la Communauté, mais elle souhaite vivement que ce contrôle aux frontières extérieures soit entouré des plus grandes garanties de sérieux.

Il est indéniable, à cet égard, que la difficulté principale concernera, à l'avenir, l'efficacité de la vérification aux frontières de la Communauté de l'importance et de la qualité des importations effectuées. Ce contrôle incombe, en l'état actuel, à des administrations nationales disposant chacune de leur propre organisation, méthodes d'investigation et moyens de contrôle et agissant, bien évidemment, en fonction des intérêts de l'État dont elles dépendent.

La préférence communautaire, partie de l'édification d'une filière agricole compétitive au sein des États membres depuis trente cinq ans, doit être préservée et respectée. Des assurances doivent être obtenues relatives au respect par tous de ce principe fondamental.

L'existence, depuis plusieurs années, de dispositions particulières concernant l'importation de certains produits laitiers, tel que le beurre de Nouvelle-Zélande par la Grande-Bretagne, constitue un aménagement apporté à ce principe.

De même, des produits de substitution, dont les coûts de production sont dérisoires, peuvent être importés dans la Communauté, au nom d'une logique économique étroite.

Votre Commission considère comme prioritaire de vérifier la réalité des importations de ces produits.

*

* *

Le souci d'améliorer l'application de la réglementation tant nationale que communautaire ne signifie pas pour votre commission que le contingentement de la production laitière soit une fin en soi. Il est nécessaire pour rééquilibrer le marché mais il ne doit pas se traduire par un repli de la Communauté sur elle-même qui livrerait le marché à nos concurrents des pays tiers.

II. AU DELÀ DU CONTINGENTEMENT, LA RECHERCHE DE DÉBOUCHÉS

Le souci communautaire de maîtriser la production et de limiter les dépenses pour le budget européen ne saurait dispenser de la recherche de débouchés pour la production laitière et d'une politique plus dynamique sur le marché international.

Votre commission ne nie pas la nécessité de l'assainissement du marché mondial par une politique de maîtrise de la production. En revanche, il lui paraît inacceptable que la Communauté européenne fasse seule les frais de cette opération. Le contingentement que se sont imposés les Etats membres de la CEE a assaini le marché mondial, ce dont ont profité tous les pays producteurs présents sur ce marché et notamment ceux qui ne s'imposent aucune limitation de leur production laitière et qui ont pu ainsi conquérir des parts de marché.

On ne peut se contenter d'une production laitière communautaire qui serait ajustée sur les seuls besoins de la consommation intérieure des Douze. S'il ne semble pas encore possible de supprimer le système des quotas, votre commission ne pense pas que la réduction continue des quotas soit une fatalité. **L'Europe se doit de chercher des débouchés pour sa production laitière, sauf à vouloir la sacrifier et à céder la place à nos concurrents des pays tiers.**

Plusieurs voies doivent être explorées : la recherche d'utilisations industrielles pour mieux valoriser le lait produit dans toutes ses composantes, la possibilité de réorienter de l'usage du produit de la taxe de coresponsabilité, un assouplissement du régime des quotas en fonction de l'existence de débouchés, l'instauration d'un mécanisme de double prix.

A. LES UTILISATIONS INDUSTRIELLES

Si le lait reste encore essentiellement considéré comme une matière première alimentaire, ses dérivés sont d'ores et déjà utilisés dans de nombreux secteurs industriels.

Votre commission estime qu'il est indispensable que les entreprises poursuivent leur effort de recherche et de développement en direction des utilisations industrielles des sous-produits du lait. **Si ces nouveaux créneaux ne paraissent pas de nature à absorber des volumes très importants, ils apportent une valorisation très supérieure à celle dégagée sur les produits traditionnels** et donc, devraient, pour partie, bénéficier aux producteurs. D'où l'intérêt pour les entreprises laitières de s'orienter résolument vers ces nouveaux débouchés.

Il reste que cette démarche doit s'appuyer, d'une part, sur **un effort en recherche fondamentale** qui doit être mené par l'Etat et, d'autre part, sur **un partenariat renforcé entre l'industrie agro-alimentaire et l'industrie chimique** : les industries laitières, à elles seules, ne peuvent mener l'effort de recherche nécessaire.

Enfin, eu égard à l'ampleur de la tâche, ne peut-on envisager une **coopération au plan international** pour conduire ces recherches ?

B. SUPPRIMER LA TAXE DE CORESPONSABILITE

Aux termes du règlement (CEE) n° 1079/77, il y a lieu de prévoir, en liaison avec le prélèvement de coresponsabilité, des mesures spécifiques favorisant l'élargissement des marchés à l'intérieur et à l'extérieur de la Communauté ainsi que la recherche de nouveaux débouchés et de produits améliorés. Pour la Commission des Communautés européennes, les mesures ainsi financées ont permis de préserver le marché du lait et des produits laitiers dans la Communauté et ont offert à l'industrie laitière la possibilité d'élargir ses débouchés dans la Communauté et d'exploiter des marchés extérieurs.

Votre commission d'enquête ne partage pas la satisfaction de la Commission de Bruxelles. Elle constate que, de 1977 à 1990, les recettes dégagées par le prélèvement (5 603,5 millions d'écus) n'ont été utilisées pour la promotion et la recherche de marchés à l'intérieur et à l'extérieur de la Communauté qu'à hauteur de 9,35 % (524,4 millions d'écus). Fallait-il exiger un changement d'orientation redonnant au produit de cette taxe sa vocation première ? Votre commission ne l'a pas pensé car l'ampleur de la dérive qu'elle dénonce est telle que la seule issue possible est désormais la **suppression pure et simple de la taxe de coresponsabilité**. Ce qui n'exclut pas qu'il sera sans doute un jour nécessaire de créer, mais sur des bases

plus saines, un fonds communautaire auquel devront participer les professionnels et qui aura notamment pour but de financer la recherche dans le secteur du lait et des produits laitiers.

C. MODULER LE DISPOSITIF EN FONCTION DE L'EXISTENCE DE DÉBOUCHES

Le régime des quotas devrait pouvoir être assoupli pour permettre à ceux qui justifieraient de débouchés (à l'intérieur ou à l'extérieur) pour un produit particulier de produire les quantités nécessaires, sans être pénalisés, pour répondre à cette demande. La finalité du contingentement mis en place par la Communauté n'est-elle pas d'éliminer les stocks et d'empêcher la constitution d'excédents ? La production constitutive d'excédents ne devrait-elle pas alors être seule pénalisée ? Est-il tolérable que soient soumis à de strictes limites quantitatives les exploitants dont le produit fait l'objet d'une forte demande ?

Un assouplissement paraît surtout nécessaire pour les productions de qualité, de type A.O.C.

Votre commission a certes noté avec satisfaction que l'arrêté du 6 avril 1992 relatif à la répartition des quantités de référence libérées en application du décret du 30 août 1991 prévoit l'attribution de références supplémentaires aux *« producteurs de certaines zones de production de fromage de lait de vache d'appellation d'origine contrôlée »*. Mais ce qu'elle souhaite essentiellement, c'est la prise en compte structurelle de la spécificité de ces productions au niveau communautaire par l'octroi de quotas différenciés.

En effet, dans ce domaine, après une étude sélective de nos productions A.O.C., il conviendrait tout d'abord d'obtenir la reconnaissance de ce type de produits au niveau communautaire.

En outre, il faudrait faire admettre à la Communauté que les limitations quantitatives de droit commun ne paraissent guère adaptées en ce domaine. Certes, pour ce type de productions, la recherche de la valorisation par la qualité doit prévaloir. Il n'empêche qu'il importe de tenir compte de l'évolution de la consommation et qu'il existe une demande pour les fromages de qualité qu'il serait absurde de ne pas chercher à satisfaire en assouplissant les restrictions quantitatives sans bien sûr sacrifier la qualité. Ce type de produits « nobles » justifierait l'instauration de quotas spécifiques offrant une plus grande marge de manoeuvre aux producteurs, car les produits bien valorisés ne perturbent pas le

marché mais ne peuvent que le stimuler. D'ailleurs, ils ne représentent –et n'ont jamais représenté– la moindre charge financière pour la Communauté européenne.

D. VERS UN PRIX DIFFERENCIÉ

S'il ne paraît pas actuellement possible de supprimer les quotas en raison du prix qu'ils garantissent (plus ou moins bien) aux producteurs –dont beaucoup ne pourraient supporter la liberté des prix– et du fait que Communauté ne peut ou ne veut assumer la charge financière des exportations, le contingentement ne doit pas dispenser de la recherche de marchés à l'exportation.

A cette fin, il serait nécessaire de mettre réellement à l'étude la possibilité d'instaurer un **système à double prix** : pour les quantités produites dans la limite des quotas, les prix seraient garantis comme dans le système actuel, mais les **quantités produites hors quotas pourraient être exportées au delà des frontières communautaires aux prix du marché mondial**.

Le fait d'acquitter des pénalités sur du lait produit hors quotas n'est pas, quoiqu'il puisse paraître, équivalent au fait de vendre le lait produit hors quotas sans garantie de prix, et en principe moins cher, sur le marché mondial. La seconde formule paraît plus de nature à favoriser la recherche de la performance et de la compétitivité.

Les exportations de quantités produites hors quotas n'induiraient pas de charge financière pour la Communauté puisqu'elles s'effectueraient au prix du marché.

On peut certes craindre que la mise sur le marché de quantités supplémentaires ne déstabilise l'ensemble du marché, y compris donc les débouchés qui existent actuellement pour les produits communautaires. Mais votre commission estime ces craintes sans doute exagérées. En effet, on peut tout d'abord penser que le mécanisme doit pouvoir s'autoréguler dans la mesure où les producteurs seront peu incités à produire plus si la demande est faible et donc les prix bas. En outre, pour éviter tout risque de déstabilisation du marché, ce système devrait être strictement organisé. Le but n'est évidemment pas de permettre la mise sur le marché désordonnée, à n'importe quel moment, de quantités produites hors quotas. Les exportations, qui ne pourraient avoir pour destination que des pays extérieurs à la Communauté, ne devraient donc concerner que **des produits ciblés** (beurre, poudre...) dont

l'écoulement serait assuré par un organisme unique au sein de chaque Etat membre sous contrôle communautaire.

L'instauration d'un tel système mérite d'être sérieusement envisagée par la Communauté européenne car ces ventes au prix du marché pourraient permettre de faire échec à la concurrence de pays exportateurs comme la Nouvelle-Zélande (et peut être demain les pays baltes) pour acquérir de nouvelles parts de marché ou du moins préserver les parts actuelles.

III - VERS UNE MEILLEURE UTILISATION DES DROITS À PRODUIRE

S'il paraît actuellement encore souhaitable de maintenir un certain lien entre le quota et le foncier, il est cependant nécessaire d'éviter de figer les situations. L'application stricte par la réglementation nationale du principe communautaire du rattachement du droit à produire à la terre a été source de rigidités et ne semble guère favorable à la constitution d'une filière laitière dynamique et compétitive. Le principe ne doit certes pas être, pour l'heure, remis en cause mais des mesures doivent être prises pour pallier le statisme qui résulte de sa mise en oeuvre.

Toutefois, pour pouvoir appliquer, dans des conditions de parfaite clarté, les assouplissements envisageables, il serait sinon indispensable, du moins souhaitable de porter au préalable réponse à la question de la nature juridique des quotas.

A. LA NATURE JURIDIQUE DES QUOTAS

A qui appartient le quota ? Au propriétaire ou au preneur ou encore à personne ?

Même si l'on estimait que le quota ne constitue la propriété de personne et qu'il n'est qu'une autorisation administrative de produire, il n'en resterait pas moins qu'il engendre une valeur qui augmente celle de la terre. Alors se poserait la question de savoir à qui appartient la plus value acquise par la terre du fait de l'existence d'une quantité de référence.

La réponse à ces questions suppose que soit déterminée la nature juridique des quotas. Or, comme votre rapporteur l'a précédemment indiqué, les réglementations communautaire et interne éludent ce problème et laissent planer une totale incertitude qui est source de tensions entre bailleurs et preneurs.

Il est pourtant important de fournir une réponse car certaines des solutions envisagées pour assurer une certaine mobilité des quotas ne peuvent être sérieusement mises en oeuvre que sous

réserve de cette clarification. Par exemple, peut-on raisonnablement songer à instaurer un marché d'achat et de vente de quotas comme certains l'estiment au plus vite souhaitable sans savoir à qui appartiennent les quantités de référence ?

Mais il ne paraît pas à votre commission que la réponse à ces questions puisse être apportée par les juristes, ni même par le législateur. Pour être acceptable et acceptée par tous, elle ne peut être décrétée mais doit résulter d'un **accord interprofessionnel**. Ce n'est qu'alors qu'il appartiendra au gouvernement et au législateur de consacrer dans notre droit la solution à laquelle seront parvenues les parties concernées.

Votre commission n'ignore pas la difficulté de parvenir à un tel accord, tant les positions et les intérêts paraissent divergents. Cependant elle ne paraît pas insurmontable si l'on considère que, dans le secteur de la production betteravière, il est vrai moins complexe, un tel accord interprofessionnel a pu être réalisé. C'est pourquoi votre commission appelle instamment les différents partenaires à engager une concertation.

B. LE MAINTIEN D'UN CERTAIN LIEN QUOTA-FONCIER

Quoique le lien du quota avec le foncier fige à l'excès la répartition géographique de la production laitière et que l'on puisse considérer qu'il constitue un frein pour les producteurs les plus dynamiques, il ne paraît pas à votre commission actuellement possible de le faire disparaître. **Un certain lien doit être maintenu.**

Le souci de l'**aménagement équilibre du territoire** l'impose en effet. Votre commission estime certes qu'il n'est pas concevable que les droits à produire restent figés sur place dans les aires géographiques les plus petites (canton, voire commune) comme l'exigeraient volontiers certains. En revanche, la rupture de tout lien –ou même l'assouplissement de ce lien s'il n'est pas entouré de certaines précautions– risquerait de provoquer la suppression de la production laitière dans les zones défavorisées, qu'elles soient de montagne, de piémont ou de plaine, pour lesquelles elle reste la seule production envisageable et dans lesquelles toute vie rurale disparaîtrait, ce qui provoquerait aussi à terme la ruine de l'environnement. La diversité de nos régions de production laitière impose des précautions telles qu'il n'est pas permis d'instaurer un marché libre des quotas comme ont pu le faire certains Etats membres de la Communauté (en «interprétant» très largement la réglementation communautaire), tels les Pays-Bas, pays plus petit et

dans lequel les situations géographiques des zones de production sont beaucoup plus uniformes.

En outre, la perspective de l'instauration du grand marché européen en 1993, de la suppression des frontières intérieures et de la libre circulation au sein de l'ensemble communautaire commande, pour votre commission, de préserver un lien entre le droit à produire et la terre, sauf à accepter l'**expatriation de nos quotas**.

En effet, si tout lien avec le foncier est supprimé, rien n'empêchera un producteur d'un autre Etat membre d'acheter à un producteur français ses quantités de référence pour les produire dans son pays. Cette fois encore, les zones de production les moins favorisées où les producteurs sont dans une position plus précaire seraient certainement les plus menacées et pourraient être vidées de leurs quotas.

Votre commission n'entend donc pas préconiser la rupture du lien des quotas et du foncier, ce qui ne signifie cependant pas qu'elle se satisfasse du statisme engendré par l'application très stricte (trop sans doute) faite par la France de ce principe de la réglementation communautaire.

C. EVITER CEPENDANT LE STATISME

Les préoccupations légitimes et impératives qui justifient le maintien du lien quota-foncier ne doivent pas occulter la nécessité d'utiliser au mieux pour notre économie les droits à produire et de permettre le développement des producteurs les plus dynamiques. Il y va en effet de l'avenir de notre filière laitière que votre commission refuse de voir sacrifier.

Il convient donc d'assurer l'utilisation la plus rationnelle des quotas disponibles et d'organiser une certaine mobilité convenablement contrôlée.

1. Une meilleure utilisation des quotas disponibles

Dans le contexte de la politique communautaire de contingentement de la production, la France ne peut se permettre de laisser des quotas inutilisés ou sous-utilisés.

a) Repérer les «quotas morts»

Au bout de huit années d'application du contingentement, il est grand temps de procéder à un **état des lieux** pour repérer les «quotas-morts» dans l'ensemble des laiteries et pour les réaffecter. Un tel inventaire devrait être renouvelé régulièrement afin de ne pas gaspiller de trop précieuses quantités de référence qui resteraient non produites alors que certains producteurs qui auraient la capacité de produire plus et de se développer manquent de quotas.

L'absence de toute livraison de lait doit induire rapidement la perte des quotas. Il faut désormais poser pour principe que **les références totalement non utilisées pendant deux ans doivent être retirées** à leur détenteur, qui perdrait ainsi sa qualité de producteur, pour être **attribuées à d'autres producteurs installés dans le même département.**

S'il ne faut pas laisser «dormir» des droits à produire, il faut aussi d'utiliser les rares quotas disponibles avec un souci constant d'efficacité maximum.

b) Revoir les conditions d'attribution des quotas supplémentaires

De nombreux producteurs n'ont pas admis les conditions de réattribution des quantités libérées par le programme communautaire de rachat des quotas de 1990. Pour beaucoup, retenir comme prioritaires les producteurs disposant d'une référence inférieure à 60.000 litres et leur attribuer des quotas supplémentaires apparaissent comme un non-sens économique, car ils considèrent qu'une telle politique va à l'encontre de la restructuration nécessaire pour constituer des exploitations dotées d'une capacité de production suffisante et permettant de dégager un revenu convenable, d'autant plus que, dans la plupart des cas, les petits producteurs attributaires de références supplémentaires ne sont pas à même de produire les quantités qui leur sont affectées.

Votre commission, quant à elle, ne veut pas exclure la possibilité de donner une chance de se développer aux petits producteurs dont certains peuvent avoir une réelle volonté de produire plus. C'est pourquoi elle ne demande pas que soit

absolument exclue à l'avenir toute attribution de **quantités supplémentaires à des producteurs disposant de références inférieures à 60.000 litres**. En revanche, elle juge indispensable que, si de telles attributions sont de nouveau décidées, il soit admis corrélativement que les références supplémentaires ainsi affectées sont **retirées au bénéficiaire si elles n'ont pas été produites l'année qui suit celle de leur octroi**. Elles seraient alors bien sûr réattribuées.

c) Favoriser l'installation des jeunes

Si votre commission s'insurge contre le gaspillage des quotas disponibles, c'est parce qu'elle a le souci de la constitution d'unités de production viables et compétitives. C'est aussi parce qu'elle estime que les pouvoirs publics doivent avoir comme objectif prioritaire l'installation des jeunes, facteur essentiel de l'avenir de notre production laitière et seule chance pour un certain nombre de régions françaises de maintenir un tissu rural.

Elle souhaite donc que les jeunes qui s'installent puissent bénéficier de **cessions gratuites de quotas d'un montant appréciable**. Ce qui ne veut pas dire qu'il faut inciter tout jeune agriculteur à se lancer dans la production laitière et quel que soit le niveau de quantités de référence dont il dispose. Une telle politique irait à l'encontre de la recherche de la maîtrise de la production et des restructurations encore nécessaires pour la constitution d'exploitations d'une capacité suffisante. Mais il faut créer les conditions pour que des jeunes puissent s'installer sur des exploitations d'une capacité suffisante permettant de dégager, dans des conditions de travail normales, un revenu et d'investir. C'est pourquoi des attributions gratuites ne doivent avoir pour but que de conforter -mais à un meilleur niveau qu'aujourd'hui- la position des jeunes désireux de s'installer : ne pourraient prétendre à de telles cessions que les jeunes dont l'exploitation paraît économiquement viable et qui peuvent apporter par eux-mêmes des quantités de référence raisonnables.

Il serait inconsideré de laisser s'installer des jeunes si l'addition des quotas dont ils disposent et des quantités qui peuvent leur être attribuées gratuitement n'assure pas une production laitière permettant à l'exploitation de dégager un revenu convenable. Certes, il n'existe pas de seuil d'installation uniforme. On peut sans doute évoquer un seuil de 200.000 litres (au moins). Mais il peut varier selon les zones et selon les possibilités de se lancer dans d'autres productions sur l'exploitation. Mais, au sein de chaque département,

il est aisé pour la commission mixte départementale d'apprécier à quel niveau de production laitière une installation pourra être rentable.

Pour votre commission, la **charge financière** de ces cessions gratuites de quantités de référence aux jeunes producteurs doit être **assumée par les pouvoirs publics** (Communauté, Etat et collectivités locales) et par **l'interprofession**, laquelle ne peut se désintéresser de cette catégorie qui constitue un atout important pour le devenir de la filière laitière française.

Bien entendu, les droits à produire octroyés gratuitement aux jeunes producteurs ne doivent pas constituer une source d'enrichissement sans cause. Aussi devrait-il être interdit, pour une durée suffisamment longue qui pourrait être de dix ans, aux bénéficiaires de telles attributions de monnayer ces quotas en les louant (ou en les vendant, si un marché de quotas venait à être établi) ou en cessant la production laitière pour toucher une prime.

2. Une mobilité contrôlée des quotas

a) Permettre la location des quotas

La France n'a que trop attendu pour user de la faculté offerte aux Etats membres par la réglementation communautaire d'instituer un système de location des quotas. C'est aussi le sentiment du conseil de direction d'ONILAIT qui a refusé de discuter le projet d'arrêté de campagne 1992-1993 en raison de l'absence de toute disposition en faveur de la location et votre commission ne peut que se réjouir de cette convergence de vues. Qu'un accord ait pu également être récemment conclu par les producteurs et les transformateurs sur un système de location paraît être également un bon signe à votre commission, même si le mécanisme qu'elle vous propose diffère par certains aspects.

Si, pour votre commission, instaurer la location des quotas est indispensable, ce n'est ni pour permettre à des exploitants de se lancer dans la production laitière (et donc d'investir) en n'utilisant que des quotas loués, ce qui serait prendre un trop grand risque financier, ni pour permettre à certains de cesser la production laitière pour vivre des revenus tirés de la location de tout leur droit à produire, ni pour vider certaines régions de leurs quantités de référence, ni pour déstabiliser les laiteries.

La location ne doit être que temporaire. Elle n'a pour but que d'introduire une certaine souplesse en permettant à certains de produire un peu plus, au plus près de leurs capacités, et à d'autres, petits producteurs ou producteurs d'un certain âge, d'obtenir un complément de revenu en offrant à la location une partie de leurs quotas.

A cette fin, la location doit être strictement encadrée. Pour votre commission, un certain nombre de règles paraissent s'imposer :

- la **location** doit être **annuelle**. Plutôt que de prévoir des locations permanentes ou pour des périodes relativement longues, il paraît préférable à votre commission d'envisager par ailleurs à moyen terme, sinon l'instauration d'un marché des quotas, du moins des assouplissements au lien quota-foncier. En outre, serait-il sain d'autoriser des locations de longue durée alors que la pérennité du régime des quotas au sein de la Communauté n'est après tout pas assurée ? D'ailleurs, la réglementation communautaire actuelle ne permet que des locations annuelles ;

- il ne pourrait s'agir d'une location de gré à gré mais d'une location par l'intermédiaire d'un organisme qui, au sein de chaque département, centraliserait les offres et les demandes. Les commissions mixtes départementales paraissent à même d'assumer cette tâche qui consisterait à assurer une unicité du système de location sur l'ensemble du territoire tout en ménageant les adaptations nécessaires en fonction de la diversité des situations locales. Elles enregistreraient les offres et les demandes qui devraient parvenir avant une date déterminée qui pourrait être le 1er janvier, car c'est sans doute à cette période de l'année que les producteurs peuvent le mieux apprécier leurs besoins. Offres et demandes mentionneraient les quantités offertes ou demandées ainsi que les prix proposés pour donner ou prendre en location, dans la limite cependant d'un plafond fixé au niveau départemental par l'organisme gestionnaire afin d'éviter une flambée des prix ;

- les locations s'effectueraient donc dans un cadre départemental pour éviter que certaines zones de notre territoire se vident de leurs quantités de référence (on peut cependant admettre des locations entre producteurs de deux départements limitrophes). Une autre limite devrait être imposée afin que les laiteries ne soient pas mises en difficulté, ce qui ne manquerait pas d'arriver si leur collecte variait dans des proportions trop importantes d'une année sur l'autre du fait de la location : les locations ne devraient s'effectuer au sein du département qu'entre producteurs d'une même laiterie. Il devrait être corrélativement interdit aux producteurs engagés dans

une location de quotas de changer de laiterie en cours d'année. La location ne doit pas permettre la reconstitution des pratiques contestables dénoncées dans l'application du système des prêts de fin de campagne ;

- la location ne doit pas devenir un instrument de spéculation. A cette fin, **un même producteur ne pourrait la même année donner et prendre en location des quotas ;**

- des limites devraient être imposées relatives à celui qui veut mettre en location ses quotas ;

- être exploitant en activité ;

- être âgé de moins de 60 ans, car, si la location doit pouvoir fournir un appoint de revenu, notamment à des producteurs d'un certain âge, elle ne saurait faire obstacle aux nécessaires restructurations ;

- un maximum quantitatif : 75.000 litres par exemple. Cette quantité pourrait être offerte en location même s'il s'agit de la référence totale du bailleur. En effet, un exploitant, pour des motifs de santé par exemple, peut être contraint de suspendre sa production laitière au cours d'une année. Il convient alors de **lui permettre, si son quota est inférieur ou égal à 75.000 litres, de le louer en totalité.** En revanche, cette faculté ne doit pas avoir pour conséquence l'arrêt de leur production laitière par certains qui, d'année en année, loueraient la totalité de leur quota et s'assureraient ainsi un revenu. Aussi doit il être **interdit de donner en location sa référence totale deux années consécutives.** Celui qui contreviendrait à cette règle serait sanctionné par le retrait de son droit à produire. En outre, et pour des motifs analogues, celui qui ne donnerait en location qu'une partie de son quota mais ne produirait pas le reste deux années consécutives perdrait aussi ses quantités de référence ;

- **interdiction, pendant une durée déterminée et suffisamment longue qui pourrait être de dix ans, d'offrir en location des quantités de référence pour celui qui a bénéficié d'une attribution supplémentaire des pouvoirs publics ou d'une cession gratuite dans le cadre du dispositif destiné à favoriser l'installation des jeunes agriculteurs.** A défaut d'une telle règle, la location constituerait une voie aisée pour faire échec au mécanisme que votre commission souhaite voir instituer, comme elle l'a indiqué précédemment, et aux termes duquel les quantités supplémentaires octroyées doivent être retirées à l'exploitant qui ne les produirait pas. Si votre commission limite dans le temps cette interdiction, c'est dans le seul souci de prendre en compte les cas de force majeure qui

peuvent conduire un exploitant à cesser temporairement sa production laitière et donc à vouloir louer en tout ou partie son quota ;

- quant à celui qui veut prendre en location des quotas, un certain nombre de limites s'imposeraient également à lui :

- être producteur et disposer d'un quota. Il n'est en effet pas concevable de laisser un agriculteur se lancer dans la production laitière en ne disposant que de quantités de référence obtenues par la location. La location est trop précaire pour qu'elle puisse fonder des investissements, investissements qui sont lourds dans le secteur de la production laitière. En outre, la location, telle que la conçoit votre commission, ne doit constituer qu'une souplesse pour les producteurs et un mode d'ajustement temporaire. Elle estime qu'une augmentation de la production d'un exploitant ne peut être consolidée que par l'acquisition de quotas, que ce soit, dans le droit actuel, dans le cadre de l'achat de terres portant des quotas ou, comme cela paraît souhaitable à moyen terme, dans le cadre d'un mécanisme basé sur un assouplissement du lien quota-foncier ;

- une double limite quantitative pour les quantités qu'un exploitant pourrait prendre en location : un maximum en valeur absolue, qui pourrait être 50.000 litres, et un maximum en pourcentage de la référence du preneur, qui pourrait être 50 %.

Le système de location ainsi esquissé que votre commission souhaite voir instaurer ne prend pas en compte les conséquences sur les rapports entre le propriétaire de la terre et son exploitant : les transactions peuvent être opérées sans l'accord du propriétaire de la terre et il n'est pas prévu de partage du prix tiré de la location des quotas entre l'exploitant et le propriétaire de la terre. L'accord interprofessionnel précédemment suggéré pour déterminer la nature des quotas, s'il pouvait être réalisé, pourrait éventuellement entraîner une modification du système proposé sur ce point.

b) Pas de marché de quotas détaché du foncier mais des assouplissements aux règles actuelles

Il paraît pour le moins prématuré à votre commission de rompre le lien quota-foncier en instaurant un véritable marché des quotas. Il importe au préalable de tester la location telle qu'elle vous a été proposée précédemment. Cependant, ce système de location ne saurait suffire, car il n'a pas pour objet de permettre à des producteurs de consolider une augmentation de leur production. Aussi, la

Commission estime-t-elle, pour l'avenir, que pourrait être mise à l'étude l'instauration d'un système de vente des quotas. Mais des assouplissements peuvent être en outre d'ores et déjà prévus aux règles actuelles régissant les transferts de quotas.

- Tout d'abord, le **plafond** actuel de **200.000 litres** au delà duquel une partie des quotas acquis par le producteur déjà titulaire de quantités de référence qui achète une terre est prélevée pour alimenter la réserve nationale **doit être relevé**. Votre commission estime qu'il doit être porté à 300.000 litres et qu'il convient en outre de prévoir sa **révision périodique** afin de tenir compte de l'évolution réelle de la structure des exploitations laitières.

- La réglementation actuelle des transferts des quotas requiert en outre certaines **modifications ou simplifications**.

Par exemple, est-il parfaitement équitable que les échanges ordinaires (c'est à-dire autres que ceux visés aux articles 10,37 et 38 du code rural, soit essentiellement autres que ceux opérés dans le cadre d'une opération de réorganisation foncière) d'immeubles ruraux ne fassent pas l'objet d'un régime spécial et ne puissent donc être considérés que comme une double mutation (démembrements et réunions d'exploitations), ce qui implique qu'en cas de transfert de parcelles d'une superficie inférieure à 20 hectares les quantités de référence sont perdues et vont alimenter la réserve nationale et que le cessionnaire possesseur d'un quota supérieur à 200.000 litres est tenu de libérer la moitié du droit à produire attaché aux biens reçus de son co-échangiste ?

Par ailleurs, ne conviendrait-il pas de prendre en compte la situation des époux lorsqu'ils sont tous deux en activité et qu'ils exploitent chacun un fonds agricole séparé ? L'exploitation par chacun des époux d'un fonds agricole séparé est en effet assimilée, en application de l'article 22 de la loi d'orientation agricole du 4 juillet 1980, à la réunion de deux exploitations, ce qui implique l'application du plafonnement à 200.000 litres et du prélevement de 50 %, au delà, au profit de la réserve nationale.

D'autres exemples pourraient encore être cités qui témoigneraient de la nécessité d'apporter certaines modifications aux conditions de transfert des quotas pour faire disparaître le sentiment d'inéquité qu'éprouvent trop souvent les producteurs.

- Enfin, votre commission, si elle estime actuellement inopportun de supprimer le **lien quota-foncier**, considère cependant souhaitable d'**assouplir ce principe**, même si des précautions doivent être prises. Il lui paraît en effet qu'il conviendrait de permettre, peut-être seulement à moyen terme, l'**acquisition de quotas avec un lien beaucoup plus lâche avec le foncier**. A cette

fin, devrait être supprimée, au préalable la règle posée par l'article 3 du décret du 31 juillet 1987 qui stipule qu'en cas de transfert de foncier d'une superficie inférieure à 20 hectares, la partie de quantité de référence correspondante est ajoutée à la réserve nationale. Dès lors, il serait possible d'acquérir des quotas par l'achat de petites parcelles. Il pourrait même alors être décidé d'attacher une quantité de référence fixe à un hectare (10.000 litres, par exemple). S'il s'agit d'une nuance non négligeable du principe du lien quota-foncier, ce n'est pas sa suppression totale, d'autant que ce dispositif pourrait être entouré de certaines précautions : la réglementation devrait veiller à préserver les droits respectifs des bailleurs et des preneurs ; ces transactions ne seraient possibles que dans le cadre du même département et, en outre, le producteur ne pourrait acquérir une parcelle que dans un rayon déterminé, qui pourrait être de 30 kilomètres, autour de son exploitation. Exception cependant pourrait être faite à cette seconde restriction géographique si la transaction s'effectue dans le cadre d'une opération de réorganisation foncière.

Ces transactions seraient éventuellement passibles d'un prélèvement dans les conditions de droit commun.

D. CLARIFIER LES RAPPORTS DU BAILLEUR ET DU PRENEUR

La réglementation nationale n'est absolument pas satisfaisante en ce domaine car elle ne préserve pas les droits des propriétaires et ne répond ainsi nullement aux exigences de la réglementation communautaire telle que l'explique la jurisprudence de la Cour de justice.

Une clarification des rapports des bailleurs et des preneurs dans le cadre de l'application des quotas s'impose donc. Cependant, la solution en l'espèce dépend essentiellement de la détermination de la nature juridique des quotas, laquelle, selon votre commission, ne peut résulter que d'un accord interprofessionnel.

Votre commission n'entend pas préjuger d'un tel accord, sans doute difficile à réaliser mais souhaitable. Elle estime cependant que **deux principes** doivent en tout état de cause être posés : **l'information préalable du bailleur en cas de cessation de la production laitière par le preneur et l'indemnisation du bailleur.**

1. L'information préalable du bailleur

Lorsque le fermier envisage d'arrêter la production laitière pour percevoir la prime de cessation, le propriétaire de l'exploitation devrait en être préalablement informé, alors qu'aujourd'hui il ne paraît en être averti que par hasard. Une telle information systématique paraît être le minimum. Si l'accord interprofessionnel évoqué précédemment concluait à attribuer au propriétaire de la terre la propriété des quotas, il conviendrait d'imposer non seulement l'information du bailleur mais aussi son accord. Mais, en l'état, votre commission ne peut que préconiser son information préalable.

2. L'indemnisation du bailleur

Ce principe paraît devoir être posé car, qui que soit le propriétaire des quotas, il est indéniable qu'une terre qui est dépouillée de ses quotas perd de sa valeur, voire devient invendable dans les régions où aucune autre production n'est possible. Même si l'on conclut que le bailleur n'est pas propriétaire des quotas, il subit indéniablement un préjudice.

Il doit donc être pourvu à son indemnisation lorsque l'exploitant décide d'accepter une prime pour cesser la production laitière et que les quotas qui étaient attachés à la terre vont alimenter la réserve nationale.

L'indemnisation peut être envisagée suivant différentes modalités : partage de la prime ; indemnisation du bailleur par le preneur dans le cadre d'un accord amiable ou d'un arbitrage ou encore par une voie juridictionnelle. Cependant votre commission préfère suggérer qu'un état **les lieux portant sur les références laitières attachées à l'exploitation soit effectuée au début et à la fin du bail.** Pourraient ainsi être prises en compte bien sûr la disparition des quotas mais aussi éventuellement, à l'inverse la création ou une augmentation des droits à produire. Dans le premier cas, le bailleur pourrait rentrer en jouissance et percevoir une indemnité pour le dommage subi. Dans le second, l'amélioration du fonds résultant de la création ou de l'augmentation des quantités de référence pourrait justifier une indemnité due au preneur par le bailleur.

CONCLUSION

Les mesures que vous a proposées votre commission au terme de ce rapport sont de deux ordres.

Certaines supposent simplement une décision ou une action des autorités françaises compétentes. C'est le cas de certaines améliorations de la réglementation ou de son application (suivi de la production, conditions de publication des arrêtés de campagne, limitation des prêts de fin de campagne, départementalisation plus nette de la gestion), de la recherche d'autres utilisations du lait que l'alimentation, de l'utilisation optimale des droits à produire disponibles, de l'instauration d'une mobilité contrôlée tant qu'elle ne remet pas en cause le rattachement des quotas à la terre et de la prise en compte des droits des bailleurs. Dans le cas de la location des quotas, il ne s'agit d'ailleurs que de faire usage d'une possibilité expressément ouverte par la Communauté à tout Etat membre. Quant à la meilleure prise en considération des intérêts légitimes des propriétaires de terrains porteurs de quotas, elle tend simplement à appliquer au niveau national un principe dégagé par la jurisprudence de la Cour de justice.

En revanche, d'autres mesures proposées impliquent une modification de la réglementation ou de la pratique communautaire, voire un infléchissement de la politique menée au niveau européen. Il en est ainsi pour l'application du «quota matières grasses», pour l'entrée en vigueur effective de la limitation de la production dans les pays de l'Europe du Sud, pour la suppression de la taxe de coresponsabilité, pour l'institution de quotas différenciés pour les productions de qualité ou pour l'instauration d'un système à double prix.

Même une mesure comme le développement de la recherche qui peut –et doit– être mise en oeuvre au niveau national ne sera pleinement efficace que si une politique européenne concertée est menée en la matière par les Etats membres.

En outre, plus généralement, il est apparu à votre commission que l'édification d'une filière laitière française compétitive ne peut être réussie que si la Communauté modifie sensiblement sa perception du marché laitier. Si la nécessité de maîtriser la production laitière ne peut être niée, il ne peut s'agir d'une fin en soi. La Communauté en ce domaine ne peut se replier sur

elle-même pour ne viser que l'autosuffisance. La poursuite de la restructuration de la filière laitière française trouvera vite ses limites si elle n'est pas relayée par une politique communautaire plus dynamique sur le marché mondial, voire plus agressive si nécessaire pour faire échec à des concurrents peu loyaux.

La Communauté ne peut contraindre certains Etats membres, dont la France, à renoncer à leur vocation exportatrice de produits laitiers. L'importance de la production laitière dans notre économie et dans l'économie communautaire et le rôle que des exploitations laitières rentables peuvent jouer dans la politique d'aménagement du territoire impliquent, selon votre commission, la plus extrême fermeté dans les négociations actuelles au sein du GATT. La Communauté ne doit pas se plier aux exigences d'Etats qui ne cherchent qu'à tirer encore meilleur profit du rééquilibrage du marché mondial qui résulte de la limitation quantitative que se sont imposés les pays européens. Quant à la réforme de la politique agricole commune, il n'est pas concevable pour votre commission qu'elle aille dans le sens des revendications de nos concurrents des pays tiers.

Tout accord au sein du GATT qui sacrifierait le secteur laitier européen et lui interdirait toute possibilité de développement serait inacceptable. Votre commission espère que les instances communautaires en prendront conscience avant qu'il ne soit trop tard.

*

* *

Réunie le 12 mai 1992 sous la présidence de M. Georges GRUILLOT, Président, la commission a entendu le rapport présenté par M. Marcel DAUNAY, rapporteur.

Elle a adopté ce rapport à l'unanimité des présents, après avoir entendu les explications de vote ci-après.

EXPLICATIONS DE VOTE

EXPLICATION DE VOTE DES COMMISSAIRES APPARTENANT AU GROUPE SOCIALISTE⁽¹⁾

Les membres du groupe socialiste se félicitent du panorama complet du paysage laitier dressé par la commission d'enquête, qui a procédé à l'audition de l'ensemble des représentants de cette filière et à des investigations approfondies sur le terrain, en France comme à l'étranger. Les propositions de la commission d'enquête ont recueilli, dans leur ensemble, leur approbation.

Toutefois, ils considèrent que la seule logique économique ne peut pas déterminer l'avenir de cette filière et qu'il est indispensable de privilégier une politique équilibrée d'aménagement du territoire.

En particulier, ils tiennent à exprimer des réserves concernant trois orientations du rapport.

- **Le relevement du plafond de 200.000 à 300.000 litres** ne doit pas conduire à exclure toute possibilité de redistribution de références dans le cadre d'une réserve nationale, en faveur des producteurs prioritaires et, notamment, des jeunes exploitants dont l'installation doit continuer à être favorisée. D'autre part, il est aujourd'hui devenu urgent de régler la situation des producteurs considérés comme prioritaires avant 1988.

- **L'instauration d'une location des quotas** doit s'inscrire dans une volonté de transparence et de clarté. C'est pourquoi elle doit être précédée d'études approfondies, permettant, en particulier, d'apprécier les risques de concentration de la production laitière au profit des producteurs déjà les plus compétitifs et de délocalisation au détriment des petits producteurs, notamment ceux qui exercent leur activité dans le cadre familial. *A fortiori*, les membres du groupe socialiste ne sont pas favorables à une éventuelle proposition de vente des quotas.

- Enfin, les membres du groupe socialiste craignent que la mise en oeuvre d'un **système de double prix du lait** entraîne la destabilisation d'une filière dont la restructuration n'est pas achevée. En l'absence de débouchés clairement établis, un tel mécanisme ne pourrait qu'aggraver les déséquilibres qu'elle connaît de manière structurelle.

⁽¹⁾ MM. Marcel BOXY, Marcel COSTES, Roland GRIMALDI et Michel MOREIGNY.

EXPLICATION DE VOTE DU COMMISSAIRE APPARTENANT AU GROUPE COMMUNISTE⁽¹⁾

La commission d'enquête a réalisé un important travail d'investigation que j'ai pu apprécier au cours des auditions, des visites et des réunions. Ce travail permet de mettre en lumière de nombreux aspects de la filière lait et le présent rapport contient une mine d'informations sur la production laitière, en France, dans la CEE et dans le monde.

Comme tout document, du même genre, il fait état de pistes de réflexion apparues au cours de l'enquête et sur lesquelles la discussion est loin d'être close.

C'est ainsi que diverses dispositions sont envisagées en vue d'essayer de clarifier les situations mal vécues sur le terrain par les producteurs et de tenter de corriger certains aspects des lourdes conséquences de la politique des quotas.

La location des quotas, avec en prolongement la vente, est évoquée comme réponse possible à la situation marquée, d'une part, par les difficultés de nombreux producteurs et, d'autre part, par de fortes pressions pour aller vers la concentration de la production.

L'expérience des huit années d'application des quotas conduit à penser que sur un fond de nouvelle diminution des quantités globales à produire, comme le prévoit le projet de réforme de la PAC, on irait effectivement vers une accélération de la concentration, vers une hausse des coûts de production rendant pratiquement impossible toute reprise, même dans un cadre familial. Des déséquilibres entre régions et à l'intérieur même des régions s'en suivraient inévitablement.

Ma conviction est que, s'agissant du droit de produire, de la possibilité pour les producteurs de vivre de leur travail, de la nécessité de conforter et d'installer des jeunes, la recherche de réponses aux problèmes posés est inséparable de décisions politiques urgentes permettant d'en finir avec les importations abusives, de faire respecter la préférence communautaire, de taxer les matières grasses végétales en provenance des pays tiers sans droit de douane, de supprimer la taxe de coresponsabilité.

⁽¹⁾ *M. Felix LEYZOUR*

ANNEXES

ANNEXE I

AUDITIONS

- M. Louis MERMAZ, Ministre de l'Agriculture et de la Forêt ;
- Direction de la Production et des Echanges (MM. Claude CHEREAU et AUDEBERT)
- Direction générale de l'alimentation (M. Jean-François GUTHMANN)
- Direction des Douanes (MM. Michel DANET et André BONAL)
- O.N.I.L.A.I.T. (M. Jean-Daniel BENARD, directeur, Mme Fairouz DJIDEL)
- Commission des Communautés européennes (M. Jean-Jacques JAFFRELOT)
- A.P.C.A. (M. Andre CAZALS, vice-président, Mme BRINBAUM)
- F.N.S.E.A. (M. Luc GUYAU)
- F.N.P.L. (Section spécialisée de la F.N.S.E.A. (MM. Jean-Marie RAOULT, président, et CHANAL, directeur)
- C.N.J.A. (M. Jean-Yves REMILLET)
- MODEF (M. COMPAIN, secrétaire général)
- Confédération paysanne (M. Michel BERTHOIRIGOIN, secrétaire national)
- F.F.A. (MM. Henri GAULANDEAU, président, Lionel GUILLARD, secrétaire général, Roger MARPAULT, président de la section producteurs de lait)
- F.N.P.A. (Mme ISNER CONCI, président, et M. Guy TETU, délégué général)

- Fédération nationale des coopératives laitières (MM. MARSCHAL, président, MARQUET, secrétaire général, DESSOUCHES, directeur, de VANDIÈRE, chef du service développement)
- F.N.I.L. (M. Francis RANC, secrétaire général)
- Groupe BESNIER (M. GASTINEAU, directeur des approvisionnements)
- SODIAAL (M. SIMONNOT, directeur des approvisionnements)
- U.L.N. (M. Michel LEDRU, président)
- Conseil supérieur du notariat (Maîtres LEROUX et JAFFRENOU)
- F.N.S.A.F.E.R. (MM. Etienne LAPEZE, président, et Roland BAUD, directeur)
- INAO (MM. VALADIER, PINCHON et BERGER)
- INRA (MM. BICHAT, directeur général, ADDA, directeur scientifique des IAA, et Guy LINDEN, chef du département de technologie laitière)
- Groupement national des hypermarchés (M. MAYER)
- Confédération générale des planteurs de betteraves (M. DUCROQUET, vice-président et Mme BERTHOMEAU, juriste)

ANNEXE II

COMPTE RENDU DES DÉPLACEMENTS EFFECTUÉS PAR LA COMMISSION D'ENQUÊTE

- Lozère
- Thiérache
- Grand Ouest
- Grande-Bretagne
- Belgique et Pays-Bas
- Allemagne
- Italie
- Canada et États-Unis (Vermont)

**COMPTE RENDU
DU DÉPLACEMENT EN LOZÈRE**

(30 janvier 1992)

Une délégation de la commission d'enquête, composée de cinq sénateurs ⁽¹⁾, s'est rendue en Lozère le 30 janvier 1992 pour y procéder à une audition commune des représentants du secteur agricole et des élus du département, organisée en préfecture de Mende.

Le problème des quotas laitiers a été replacé dans le cadre de la situation très particulière de la Lozère : classement de la totalité du département en zone de montagne (altitude moyenne de plus de 1.000 mètres), sans pour autant permettre les développements touristiques des zones de haute montagne ; éloignement des grands centres urbains et économiques ; faiblesse du tissu industriel (six entreprises seulement comptent plus de 50 salariés).

Le poids de l'agriculture y reste très important : **22 % des actifs et 13 % de la valeur ajoutée du département** (4,5 % pour la moyenne nationale). Près de la **moitié de la population** vit plus ou moins directement de l'agriculture. L'agriculture est la seule activité qui permette l'**occupation de l'espace** : 94 % de la surface agricole utile (SAU) sont voués à la production d'herbe, avec une prédominance des landes et parcours (63 % de la SAU). L'agriculture lozérienne est, par conséquent, essentiellement une agriculture d'élevage : la production animale représente 95 % des livraisons agricoles dont plus d'un tiers pour la filière lait et veau.

L'agriculture qui reste à la base de l'économie départementale paraît donc comme un élément indispensable au maintien de la vie économique et sociale et à l'occupation du territoire.

Dans cette perspective, la **production laitière reste l'axe de développement du secteur agricole**. A la différence de la production de viande qui s'extensifie, la production laitière permet de fixer la population agricole sur des structures petites et moyennes, concentrées en Margeride (80 % de la production).

(1) MM Marcel DAUNAY, Joseph CAUPERT, Remi HERMENT, Louis MOINARD et Roger RIGAUDIERE.

1100 exploitations (40 % du total) se consacrent pour tout ou partie à cette production. Le cheptel compte 25.000 vaches, la production totale est de 66.000 tonnes de lait, la référence moyenne de 59.000 litres.

Ces exploitations sont caractérisées, d'une part, par la **jeunesse du chef d'exploitation** : 22,5 % des producteurs ont moins de 35 ans (12,4 % pour la moyenne française), 50 % ont moins de 50 ans (41,8 % pour la France), et d'autre part, par la **quasi impossibilité de se reconverter** dans d'autres types de productions.

A elle seule la restructuration ne permettra pas d'assurer un avenir aux exploitations subsistantes. Tous les interlocuteurs rencontrés ont demandé, par conséquent, une **augmentation de la référence départementale** de l'ordre de 28.000 tonnes afin de permettre d'atteindre le niveau estimé de viabilité : 120.000 litres pour les exploitations spécialisées, 80.000 litres pour les exploitations mixtes. **Le Conseil général est disposé à financer** cette allocation de références supplémentaires. En 1988, la référence départementale moyenne ne représentait que moins de la moitié de la référence moyenne française, le tiers de celle de la Picardie, et les quatre cinquièmes de celle de la montagne française.

A défaut, la Lozère perdrait environ 300 exploitants agricoles, sans possibilité de reconversion, ce qui entraînerait à la fois un **démaillage du tissu rural** (absence de reprise) et des **effets négatifs sur la transformation** avec un risque de démantèlement de certaines tournées et l'abandon de la collecte dans les régions les plus difficiles.

S'agissant de la mise en oeuvre des quotas, tous les intervenants ont souligné qu'elle avait **cassé la dynamique de développement enclenchée avant 1984**. Si les quotas posent dans tous les départements français des problèmes, la spécificité lozérienne a rendu leur application dans le département encore plus douloureuse : **c'est tout le tissu économique et social qui en a été fragilisé**. Il est reproché au système **de ne pas prendre en compte le rôle de la production laitière comme instrument d'aménagement du territoire**. L'attitude du gouvernement français a été dénoncée, lequel n'avait pas appliqué les dispositions communautaires tendant, lors de la précédente campagne de cessation, à attribuer des quotas spécifiques pour les zones défavorisées ou de montagne.

S'agissant de la gestion du système, une **mobilité des quotas** serait bienvenue, organisée sous le contrôle de l'État. Les prêts de fin de campagne, jugés malsains, devraient être supprimés.

La proposition principale, enfin, consiste à obtenir une rallonge exceptionnelle pour la Lozère de 28.000 tonnes, dont le financement serait assuré par le département.

**COMPTE RENDU
DU DEPLACEMENT EN THIERACHE**

(6 février 1992)

La délégation de la commission d'enquête, qui était composée de deux membres ⁽¹⁾, s'est rendue en Thiérache, le 6 février 1992, à la sous-préfecture d'Avesnes-sur-Helpe, dans les locaux de laquelle elle a rencontré des représentants :

- de la direction régionale de l'agriculture et de la forêt du Nord/Pas-de-Calais et de la direction départementale de l'agriculture et de la forêt du Nord ;

- de la chambre d'agriculture ;

- des organisations syndicales ;

- des laiteries de Thiérache ;

ainsi que des élus du département du Nord.

Les membres de la délégation ont pu apprécier la **situation de la filière laitière tout d'abord dans la région Nord/Pas-de-Calais** et ensuite **dans la Thiérache**, ensemble naturel qui couvre une partie du département du Nord et une partie de celui de l'Aisne.

En ce qui concerne la **région Nord/Pas-de-Calais**, les deux départements qui la composent ont connu une évolution divergente depuis l'instauration des quotas : alors que, de 1983 à 1990, la collecte a légèrement progressé (+ 0,5 %) dans le Nord, elle a au contraire régressé dans le Pas-de-Calais (- 11,5 %). Le maintien à niveau du Nord paraît s'expliquer essentiellement par le fait que les laiteries ont fortement incité les producteurs à demander l'attribution de quotas ventes directes (alors qu'ils ne faisaient pas de ventes directes antérieurement ou du moins n'en déclaraient pas), quotas qui ont été ensuite transformés en quotas laiteries.

En dix ans, le nombre de producteurs a diminué de 40 % dans la région ; parallèlement, la moyenne annuelle par livreur est passée de 68 400 à 131 000 litres. De 1980 à 1988, le cheptel laitier a régressé de 350 000 têtes à 280 000. Le nombre moyen de vaches par exploitation est passé de 16 à 23. Quant au prix du lait, il a

(1) MM. Marcel DAUNAY et Roland GRIMALDI.

augmenté de 1,19 F en 1980 à 1,98 F en 1991 (mais l'augmentation annuelle était plus forte avant l'instauration des quotas que depuis).

En matière de ramassage, deux nouvelles structures ont été créées dans la région : un GIE de gros producteurs qui va livrer en Belgique où le lait est payé plus cher et une filiale d'un groupe belge qui démarche plus particulièrement dans le Nord.

En Thiérache, laquelle couvre 45 000 hectares dans le Nord et 90 000 hectares dans l'Aisne, les exploitations ont en moyenne une superficie de 30 hectares. Le cheptel laitier de Thiérache compte 82 000 vaches et le cheptel moyen par exploitation est de 31 vaches. La production laitière s'élève à 4,2 millions d'hectolitres. La Thiérache représente 60 % de la production du département du Nord et 80 % de celle du département de l'Aisne.

La Thiérache est une région spécialisée dans la production laitière car son sol et son climat (95 % de surface en herbe dans certains cantons) ne permettent pas d'autre production que laitière, d'autant qu'il s'agit d'une région de bocage difficile à retenir.

La Thiérache a connu une importante restructuration (un tiers des élevages laitiers ont disparu en dix ans), quoique 45 % des éleveurs disposent encore de moins de 20 vaches laitières. Les 15 % de producteurs qui possèdent plus de 40 vaches fournissent 40 % de la production. Cette aire géographique connaît un quota laitier moyen par exploitant parmi les plus élevés en France (140.000 litres environ).

Les producteurs constituent une population âgée dont le niveau de formation est faible et qui doit supporter de lourdes charges en raison du montant élevé des fermages.

Le lait est certes payé à un bon prix aux producteurs, mais, du fait du contingentement, 25 à 30 % des surfaces n'ont plus à être utilisées par les exploitants pour produire leurs quotas. Or la diversification est impossible en Thiérache. Se pose donc la question de l'entretien de l'espace.

Au cours des entretiens, il est apparu que le système des quotas avait été finalement admis (sauf par les représentants de la Confédération paysanne qui, sans nier la nécessité de maîtriser la production, auraient préféré le système du quantum). **Le choc provoqué par l'instauration des quotas est apparu comme salutaire car il a permis d'améliorer la productivité. Cependant, la chute du prix du lait provoque le désenchantement.**

En outre, le jugement d'ensemble ne doit pas masquer l'existence de **nombreuses critiques.**

Certains reprochent un **manque fondamental d'ambition économique de la CEE.**

Par ailleurs, la **gestion administrative des quotas** apparaît beaucoup **trop lourde**. Quant à la **réglementation**, elle est jugée **trop mouvante**. Il est souhaité que les règles applicables soient fixées définitivement en début de campagne.

Une opposition très nette est apparue entre la Confédération paysanne et la plupart des autres interlocuteurs (notamment la Chambre d'agriculture et les laiteries). Alors que la **Confédération paysanne** souhaite l'instauration de **pénalités différenciées**, qui seraient ainsi plus importantes en cas de dépassement par un gros producteur, et qu'elle demande que des **nouvelles réductions éventuelles des quotas** décidées par la Communauté ne soient **appliquées qu'aux producteurs titulaires de gros litrages**, d'autres estiment que la **politique laitière ne peut servir à régler les problèmes sociaux**, que l'attribution de références supplémentaires aux exploitants titulaires d'un quota inférieur à 60.000 litres est une absurdité économique et que de telles mesures ne sauveront pas les petits producteurs mais risquent de perdre les plus compétitifs.

Tous les représentants des producteurs reprochent à la **gestion par laiteries son manque de transparence**. Il est également reproché aux **prêts de fin de campagne** de constituer un instrument de **concurrence déloyale**. Le représentant d'une laiterie a jugé excessif le plafond actuel de 20 %. Cependant, il a été fait observer que les prêts de fin de campagne perdaient de leur importance, les sous réalisations faisant l'objet de locations occultes.

En effet, nombre d'interlocuteurs ont signalé l'**apparition d'un marché noir** sur lequel les quotas se négocient. Le litre se louerait à un prix variant de 30 centimes à 1 F.

Les conditions actuelles de mobilité des quotas sont critiquées. Tout d'abord, il apparaît que **les programmes de cessation d'activité deviennent inefficaces**, malgré leur abondement par la région et l'interprofession, nombre de producteurs préférant attendre l'instauration d'un marché. Quant au **plafond de 200.000 litres** dont le dépassement justifie le prélèvement au profit de la réserve nationale lors des transferts, il est jugé **inadapté**.

Cependant, **le lien quota-foncier doit**, selon presque tous, **être maintenu**. Sa suppression provoquerait la delocalisation du potentiel de production et ruinerait la région, car, en Thiérache, une terre vidée de ses quotas devient inutilisable. Mais ce lien est jugé trop rigide et constitue un obstacle à la restructuration. C'est

pourquoi presque tous les interlocuteurs souhaitent que soit autorisée la **location des quotas**, qui, pour certains, pourrait être organisée dans le cadre d'une bourse départementale. Les avis sont plus partagés sur l'éventuelle instauration d'un **marché de vente des quotas**. Ceux qui se prononcent en faveur d'un tel système ne le conçoivent que très **encadré**.

Par ailleurs, la **FDSEA demande qu'une partie des quotas ventes directes libérés par les cessations d'activité soit transférée aux laiteries pour le service des prioritaires** (il manquerait en effet 16,5 millions de litres à ce titre).

Quant aux **rapports entre propriétaires et preneurs**, ils semblent avoir été **assez tendus**, du fait de la perte de toute valeur des terres dépouillées de leur quota par les cessations d'activité laitière. Les propriétaires qui avaient déposé plainte furent tous **déboutés**.

Enfin, les rapports avec la **filière laitière belge** ont été évoqués. Il a été indiqué que les transformateurs belges achetaient du lait français à un prix supérieur à celui payé aux producteurs par les laiteries françaises. En outre, ces acheteurs belges, selon certains intervenants, n'auraient pas le souci de la qualité du lait au même degré que les Français et ce comportement aurait pour conséquence que les laiteries françaises de la région seraient tentées de faire également abstraction de la qualité afin de garder leurs producteurs. Selon d'autres interlocuteurs, cette assertion serait excessive.

COMPTE RENDU DU DEPLACEMENT DANS LE GRAND OUEST

(31 mars et 1er avril 1992)

Composée de neuf sénateurs ⁽¹⁾, une délégation de la commission d'enquête s'est rendue à Rennes pour y procéder à une série de quatre auditions. Elle a ainsi entendu :

- les représentants des directions régionales et des directions départementales de l'agriculture et de la forêt des trois régions de Bretagne, Pays de Loire et Basse Normandie ;
- les industriels laitiers du Grand Ouest ;
- les coopératives laitières du Grand Ouest ;
- les représentants des organisations professionnelles agricoles des trois régions : chambres d'agriculture, syndicats d'exploitants agricoles, fédération des producteurs de lait.

A quelques nuances près, les appréciations portées sur les conséquences de l'instauration des quotas comme les propositions formulées ont été très semblables, quels qu'aient été les intervenants.

Il a été souligné que l'instauration des quotas avait tout particulièrement pénalisé le Grand Ouest, première région laitière, qui a supporté un effort de maîtrise de la production supérieur à celui des autres régions. Entre 1981 et 1983, la collecte a baissé de 12,7 % contre 10,60 % pour la France entière. Le cheptel a ainsi diminué de 30 %, le nombre de livreurs de 43 %. En revanche, l'application des quotas a permis aux exploitations subsistantes de s'agrandir, aux producteurs d'augmenter leurs livraisons : les quantités moyennes produites sont passées de 80 000 litres en 83 à 140 000 litres en 1991.

Le jugement général porté sur les quotas est qu'ils ont permis de stabiliser la position relative de la France. En outre, de nombreux intervenants ont estimé qu'ils représentaient la **seule solution possible** dans la mesure où les très fortes réserves de productivité en production laitière conduiraient, si la maîtrise

(1) MM Georges GRUILLOT, Marcel DAUNAY, Louis MOINARD, Felix LEYZOUR, Roger RIGAUDIERE, Joseph CAUPERT, Rémi HERMENT, Jacques de MENOUE et Jean-Pierre TIZON

n'était plus assurée, à une véritable explosion de la production et à un effondrement des cours.

Le système des quotas, souvent vécu de façon **passionnelle**, a été tout particulièrement critiqué pour son **absence de transparence et d'équité**. L'empilement d'une législation complexe, au surplus mal respectée ou détournée, rend sa **compréhension difficile par les producteurs**. Il introduit par ailleurs de très lourdes **distorsions** selon les producteurs : pour les uns, il s'agit d'un droit à produire, éventuellement monnayable, pour les autres, il apparaît bien davantage comme un frein à produire et un obstacle au développement.

Les plans de cessation auront ainsi permis aux producteurs qui se retirent de vivre plus décemment leur retraite, en revanche l'installation de jeunes ou le développement des exploitations existantes en a été rendu plus difficile.

Globalement, l'**aspect social**, encore accentué par les redistributions du type «Nallet», l'a emporté sur la **logique économique**.

Les évolutions interrégionales enregistrées depuis 1984 sont principalement déterminées par l'existence ou non de jeunes qui s'installent : les départements où une politique d'installation a été maintenue fonctionnent comme une **pompe aspirante** et augmentent leur référence, à l'inverse ceux où la population est âgée fonctionnent comme une **pompe refoulante**.

L'hétérogénéité des situations départementales s'explique ainsi pour partie par le maintien ou non des installations, lesquelles posent d'ailleurs l'un des problèmes majeurs, celui des prioritaires non satisfaits. Quoiqu'il en soit, la gestion est désormais totalement départementale, après une amorce de gestion régionale lors de l'introduction des quotas.

La gestion par laiterie a permis à ces dernières de «fidéliser», de façon parfois jugée excessive, leurs **producteurs, qui sont dépendants** d'elles pour l'octroi de références supplémentaires.

Enfin, les quotas sont accusés d'avoir **miné la solidarité** existant au sein de la profession, jusqu'ici unie, en exacerbant les **concurrences entre départements et producteurs**.

Les principales réflexions et propositions formulées s'articulent autour des axes suivants :

1. Les quotas ne doivent pas servir de prétexte à la mise en oeuvre d'une spirale à la baisse de la production communautaire, ce qui reviendrait à consentir à une diminution de la part relative de la CEE sur le marché international.

L'annonce par la Communauté d'une nouvelle réduction des quotas a été, à ce titre, critiquée. Aujourd'hui, c'est en effet, la CEE qui permet, en se désengageant, de faire l'équilibre sur le marché international.

Au rebours de cette attitude, il faut affirmer une **volonté exportatrice** qui pourrait s'appuyer sur des **quotas aux prix mondiaux**, sur le modèle des quotas betteraviers. Ce point a été surtout traité lors de l'audition des industriels. Ces quotas, qui devraient être complètement distincts des quotas au prix garanti permettraient de constituer une **"force de frappe"** sur le marché international.

La production de 2 à 3 % de références supplémentaires, destinées au marché international, à des prix internationaux pourrait s'effectuer sans difficulté. On en reste cependant aux déclarations d'intention, sans que la faisabilité de ce type de projet ait jamais été clairement étudiée.

Par ailleurs, la maîtrise de la production doit s'accompagner du **maintien des mécanismes régulateurs**. Or, on assiste aujourd'hui à une réduction du rôle joué par ces mécanismes : d'une part, les stocks sont gérés à contre temps des évolutions du marché, d'autre part, on fait jouer aux quotas ce rôle de régulation.

Il faut enfin régler le problème du lait **produit hors quota**, («lait au noir»). Le système actuel est inacceptable : on réduit en réalité les quotas parce qu'on ne parvient pas à contrôler et à supprimer cette production "au noir", que la Commission estime à environ 2 à 4 % de la collecte totale.

2. Le problème des prioritaires non satisfaits doit être réglé en dehors de toute "mutualisation", afin d'éviter que ceux qui ont fait l'effort de discipline nécessaire contribuent à régler un problème créé, pour partie, par la politique conduite dans certains départements.

La situation doit être apurée pour que puisse être mise en place la mobilité.

3. La mobilité doit être organisée, dans le cadre d'une location annuelle sur le modèle danois, c'est-à-dire **organisée et contrôlée**, et non de gré à gré. Le système actuel contraint en effet le producteur non prioritaire qui souhaite augmenter ses références à acheter du foncier. La location peut cependant entraîner des conséquences défavorables pour les prioritaires qui ne bénéficieront plus des réallocations rendues possibles par les plans de cessation, devenus moins attractifs.

En revanche, la **liaison au foncier n'est pas contestée**, ne serait-ce que dans la mesure où elle interdit toute délocalisation, même si elle pose des difficultés dans les relations preneurs-bailleurs.

Il a été souligné qu'une mobilité significative existait déjà : en Basse Normandie, par exemple, chaque année 2 % de la référence régionale est réaffectée au titre des cessations d'activité et 5 % dans le cadre des cessions foncières.

4. Il faut "remettre à zéro les compteurs". Le système est aujourd'hui **techniquement ingérable** : il faut, par exemple, refaire l'historique de chaque exploitation, parcelle par parcelle, en cas de cession.

Les **quotas morts**, dont il n'est pas exclu que certains puissent avoir été conservés par les laiteries, doivent être supprimés. Les références non produites depuis deux ou trois ans devraient être annulées. Aujourd'hui, la référence d'une laiterie est constituée de la somme des références individuelles des livreurs, qu'ils livrent effectivement ou qu'ils aient cessé de livrer. La référence de l'entreprise ne devrait être composée que de la somme des quantités de référence effectivement livrées, c'est-à-dire des références des "producteurs présents livrant".

5. Une plus grande latitude doit être laissée aux commissions départementales. Il existe aujourd'hui de très grandes rigidités au sein même d'un département : le Nord du Finistère, par exemple, a des besoins importants et peu de litrage libéré compte tenu de la structure démographique des producteurs alors que le Sud connaît la situation inverse.

6. Les prêts de fin de campagne, tels qu'ils fonctionnent actuellement, **doivent être supprimés**. Ces prêts ont été très vivement critiqués : chiffres différents adresses au préfet et indiqués aux livreurs, gestion variable selon les entreprises, prime au dépasseur...

7. Le seuil des 200 000 litres doit être revu. En cas de cession, il pourrait être envisagé d'effectuer un prélèvement uniforme de l'ordre de 10 % plutôt qu'un prélèvement dépendant des références dont dispose le bénéficiaire.

8. Le quota matière grasse, tel qu'il fonctionne, doit être revu. Il pénalise, d'une part, les nouveaux installés et, d'autre part, tous les producteurs qui ne sont informés qu'en fin de campagne de la réduction supplémentaire de références qu'il entraînera.

9. Les redistributions de type social sont à éviter. On a vu ainsi des laiteries pousser leurs livreurs de moins de 60 000 litres à demander une allocation supplémentaire, qu'ils étaient incapables de produire.

10. La gestion par les laiteries doit être contrôlée et aménagée.

Elle est tout d'abord impraticable dans certains cas où une laiterie ne collecte dans un département que quelques livreurs. Elle pose des problèmes d'utilisation des sous-réalisations et des prêts de fin de campagne, qui pour une même laiterie sont plus ou moins favorables selon qu'existent ou non des concurrents dans le département.

Enfin, les relations entre les entreprises devront être moralisées. L'exemple a été cité de certaines coopératives qui, ayant « fait du développement » et disposant de gros livreurs, voient ces derniers démarchés pour passer à une autre entreprise qui peut leur proposer des références supplémentaires, compte tenu des caractéristiques structurelles et démographiques de ses propres livreurs.

**COMPTE RENDU
DU DEPLACEMENT EN GRANDE-BRETAGNE**

(13 et 14 février 1992)

Une délégation de la commission d'enquête, composée de trois sénateurs ⁽¹⁾, s'est rendue à Londres les 13 et 14 février pour y procéder à une série d'entretiens avec les fonctionnaires en charge des questions agricoles au poste d'expansion économique, les responsables de la gestion des quotas au ministère de l'agriculture britannique, des représentants du Milk Marketing Board ainsi que du National Farmers Union (section lait). Elle a ainsi rencontré :

• *au Milk Marketing Board :*

- M. R. STEVEN, Chairman ;
- M. G. WRIGHT, Chief Executive ;
- M. A. HARRISON, Marketing Director ;
- M. P. MORGAN, Assistant to the Chief Executive ;
- M. E. RIESS, Head of Department of Milk Quotas ;

• *au Ministère de l'Agriculture :*

- M. J. HEPBURN, Under Secretary ;
- M. P. ELLIOTT, Head of Milk Division ;

• *à la National Farmers Union :*

- M. B. MADDERS, Chairman Milk and Dairy Produce ;
- M. S. ROSSIDES, Head of Livestock Department ;
- M. M. THOMAS, Secretary of the N.F.U. Milk Committee.

Les enseignements susceptibles d'être tirés de ces entretiens peuvent s'articuler autour de quatre axes :

(1) MM. Marcel DAUNAY, Roger RIGAUDIERE et Felix LEYZOUR.

1) Les structures du secteur laitier britannique apparaissent globalement très favorables ;

2) Le monopole de la collecte jusqu'ici assuré par les Milk Marketing Boards devrait être supprimé ;

3) Il a été fait l'application la plus souple possible de la réglementation communautaire ;

4) L'ultralibéralisme affiché par tous les interlocuteurs s'accomode mal d'une gestion administrative des droits à produire.

1. Le secteur laitier britannique : des structures extrêmement favorables

Le Royaume-Uni disposait, au titre de la campagne 90/91, d'un quota de 14,8 millions de tonnes ce qui en fait le troisième producteur de la Communauté après la France et la RFA. Seulement 40.000 producteurs se partagent ce droit à produire, alors qu'ils étaient 56.000 en 1980 et 50.000 en 1984.

Le nombre moyen de vaches laitières est de 70 têtes par exploitation, la superficie moyenne de 72 ha en Angleterre et Pays de Galles, 100 ha en Écosse, 40 ha en Irlande du Nord.

La référence moyenne est de 350.000 litres, les exploitants disposant de moins de 200.000 litres sont considérés comme de petits producteurs. Pour l'Angleterre et l'Écosse, ils représentent cependant plus d'un tiers d'exploitants et le Milk Marketing Board s'attend à une diminution de 20 % des producteurs dans les deux ans à venir qui devrait tout particulièrement concerner cette catégorie.

Enfin, contrairement au cas français, la production laitière n'est pas considérée comme un enjeu d'aménagement du territoire. En effet, il n'y a pratiquement pas de production laitière (1) dans les zones difficiles, lesquelles se consacrent quasi exclusivement à la production ovine, dans des conditions d'ailleurs extrêmement compétitives. Seules certaines petites régions

(1) La production laitière est concentrée dans le croissant laitier : Devon et Cornouailles (10 %) ; Centre Ouest (12 %), Nord Ouest (19 %) et Nord (9 %) de l'Angleterre ; West Midlands (8 %).

protégées, notamment insulaires, ont fait l'objet de procédures spécifiques pour y «fixer» les quotas.

Cette concentration se retrouve au niveau de la collecte et de la transformation. Ainsi pour l'Angleterre et le Pays de Galles, les 30.000 livreurs vendent leur lait à une seule structure de collecte (le Milk Marketing Board) qui, elle même, revend les quatre cinquièmes des quantités collectées à seulement cinq groupes industriels (sur 350 entreprises clientes).

2. Le monopole contesté de la collecte par les Milk Marketing Boards

Une autre caractéristique majeure du système britannique est le faible nombre de laiteries au regard de la réglementation communautaire : 9 laiteries (5 Milk Marketing Boards et 4 collecteurs dans les zones spéciales).

98 % de la production sont ainsi achetés par les Milk Marketing Boards ⁽¹⁾ qui ont un **monopole d'achat du lait au producteur**. Ce monopole est d'ailleurs appelé à disparaître sous l'effet des critiques des industriels, qui souhaiteraient pouvoir s'approvisionner plus librement, de la Commission, qui y voit une entrave à la libre concurrence, et du ministère de l'agriculture, qui considère que le Milk Marketing Board introduit une «*coupure indésirable*» entre la production et la transformation. Il semble qu'on s'oriente vers la détention par les producteurs du principal groupe laitier «Dairy Crest», jusqu'ici détenu par le Milk Marketing Board et la substitution aux Milk Marketing Boards de structures coopératives, auxquelles les producteurs seraient libres d'adhérer.

Outre son activité de collecte, d'amélioration de la qualité du lait... le Milk Marketing Board assure pour le compte de l'administration, et est indemnisé à ce titre, la gestion du système des quotas : contrôle, transfert de références.

(1) Il existe 5 Milk Marketing Boards : 1 pour l'Angleterre et le Pays de Galles, 1 pour l'Irlande du Nord et 3 en Ecosse (Nord, Centre et Sud, région d'Aberdeen).

3. La gestion des quotas

Comme il l'a été indiqué aux membres de la délégation, le Royaume-Uni a choisi **d'appliquer les quotas en utilisant au maximum la flexibilité autorisée** par la réglementation communautaire.

C'est ainsi que la **location annuelle** des quotas est activement pratiquée : elle a concerné en 90/91 environ 5 % des quotas. Le prix de la location correspond environ au quart du prix du lait, soit 6 à 8 pences.

Cette location ne peut s'effectuer qu'**entre producteurs ayant le même acheteur**, c'est-à-dire au sein d'un même Milk Marketing Board.

Par ailleurs, outre la vente classique du quota par le biais de la vente du foncier auquel il est attaché, le Royaume-Uni utilise un artifice permettant, pratiquement, de vendre le quota sans le foncier. Ce mécanisme fonctionne en quatre temps : le détenteur du quota loue le foncier auquel est attaché le quota ; le locataire s'abstient d'utiliser le fond pour la production laitière ; le fond ne porte plus par conséquent de quota et peut être rendu au propriétaire à l'issue de la location sans quotas, lesquels sont conservés par le locataire...

Ce système a été encadré : en Angleterre et au Pays de Galles, la location doit être au moins de **dix mois** ; en outre, il est considéré que le litrage maximal susceptible d'être attaché à un hectare est de 25.000 litres (principe de proportionnalité). Le prix de vente du quota représente environ 2,5 fois le prix du lait, soit 35 à 37 pences.

Cette **reconnaissance de la valeur marchande du quota** a eu différentes conséquences : l'instauration d'une compensation pour le fermier qui cesse d'exploiter, qui s'accompagne, « à l'entrée », du versement d'un pas de porte ; la faible attractivité des programmes de restructuration et surtout de grandes difficultés à l'installation (pour laquelle il n'existe pas, d'ailleurs, de politique spécifique) en production laitière.

Le Royaume-Uni connaît par conséquent une **très grande mobilité des quotas, sans intervention de l'État**.

4. Une logique ultralibérale

Les entretiens qu'ont eus les membres de la délégation ont permis de mesurer l'ultralibéralisme de la plupart des interlocuteurs rencontrés.

Ainsi, les représentants du ministère estiment que la meilleure solution est celle de la **régulation par les prix plutôt que l'ajustement par les quotas**.

A long terme, la **suppression des quotas** devra être envisagée pour permettre au marché, garant de l'allocation optimale des ressources, de jouer librement.

Les quotas pourraient être **détachés du foncier**, à la condition que ne soient autorisés à les détenir que ceux capables de les produire. Le libéralisme des pouvoirs publics est ici tempéré par leur crainte de voir l'industrie détenir les quotas pour les faire ensuite produire par les exploitants.

Enfin, les **transferts de quotas** devraient, à plus long terme, pouvoir être autorisés **entre États membres**.

D'une façon générale, les pouvoirs publics ne souhaitent pas intervenir à des fins de restructuration dans la gestion des quotas.

Si, à l'origine, la création de trois réserves régionales et la mise en œuvre d'un programme national a permis d'attribuer des références supplémentaires à quelques cas difficiles (petits producteurs, plan de développement, producteurs sinistrés), depuis 1986, la **restructuration s'effectue spontanément, sans l'intervention de l'État, sous l'effet de la loi de l'offre et de la demande**. Les redistributions sociales, type «Nallet», sont, à ce titre, condamnées.

Un discours assez semblable a été tenu par le Milk Marketing Board et le National Farmers Union, même si ce dernier s'est parfois inquiété de l'ultralibéralisme des pouvoirs publics.

Soulignant que la Grande-Bretagne n'était, lors de l'introduction des quotas, autosuffisante qu'à 85 %, les représentants du National Farmers Union, s'ils ont indiqué n'être pas favorables dans l'immédiat à une mobilité intracommunautaire, ont clairement laissé entendre que cette hypothèse pourrait être envisagée dans

l'avenir, lorsqu'ils auront la certitude de pouvoir être les bénéficiaires de cette libéralisation.

Le National Farmers Union se prononce par ailleurs en faveur de la **propriété du quota, détaché du foncier, pour l'exploitant.**

Il faut cependant souligner que ce libéralisme affiché est quelque peu contradictoire avec la pratique britannique : monopole de la collecte, transfert limité aux seuls producteurs d'un même Milk Board, dispositions particulières et protectrices applicables à certaines zones insulaires...

Globalement, enfin, le système des quotas profite aux gros producteurs qui se trouvent favorisés tant par le mode de calcul des pénalités (seuil de recouvrement relevé par la redistribution aux dépasseurs des sous-réalisations) que par la possibilité de procéder à des ajustements grâce à la location.

**COMPTE RENDU
DU DÉPLACEMENT EN BELGIQUE ET AUX PAYS-BAS**

(19 et 20 février 1992)

Une délégation de la commission d'enquête, composée de trois sénateurs ⁽¹⁾, s'est rendue les 19 et 20 février 1992 en Belgique (à Bruxelles et à Louvain) et aux Pays-Bas (à La Haye).

I. BELGIQUE

• A Bruxelles, la délégation a rencontré les personnalités suivantes :

- M. J. HOUSSA, Sénateur, Président de la Commission de l'agriculture et des classes moyennes du Sénat ;

- M. E. BALDEWIJNS, Député, Président de la Commission de l'agriculture et des classes moyennes de la Chambre des représentants ;

• au Ministère de l'agriculture :

- M. Antoine de BARDEMAEKER, Chef de Cabinet ;

- M. R. PISCAGLIA, Chef de cabinet adjoint ;

- M. J. DEMAITER, Conseiller ;

- M. V. THOMAS, directeur ;

- M. H. HOOYBERGHS, directeur ;

- M. N. VAN GINDERACHTERT, représentant de l'Office national du lait ;

- des représentants de l'Union de l'industrie laitière (laiteries privées) ;

- M. J. HERMANS, Secrétaire de l'Union laitière ;

(1) MM. Marcel DAUNAY, Marcel BONY et Marcel COSTES.

- M. P. VAN STEELAND, directeur chez COMELCO (groupe laitier privé) ;

- M. J. JANSSENS, directeur chez COMELCO.

À Louvain, la délégation a rencontré les représentants du Boerenbond (organisation syndicale flamande de producteurs) :

- M. N. DEVISCH, membre du comité directeur ;

- M. E. HAEVERANTS de la Fédération générale laitière ;

- M. R. DEBERGH ;

- M. W. VANDEPITTE, secrétaire général adjoint.

Au cours de ces entretiens, les membres de la commission d'enquête ont tout d'abord recueilli des éléments d'information sur la filière laitière belge.

Les producteurs belges disposent **en moyenne de 120 000 litres de quantité de référence**. Cependant, la moyenne est supérieure en Flandre (150 000 litres) même si la majorité des producteurs se situe en dessous des 100 000 litres. A cette différence de capacité de production moyenne en Flandre et en Wallonie correspond aussi une **différence de conception entre les producteurs flamands et les producteurs wallons**. Les premiers ont un **raisonnement plus économique** et visent à bâtir une agriculture performante, tandis que les seconds prennent plus en compte les **aspects sociaux** et réclament par exemple une redistribution des quantités en faveur des petits producteurs.

Les principales **productions laitières belges** sont la poudre de lait, les fromages et les produits frais. La Belgique exporte aussi beaucoup de lait de consommation.

La **transformation** est assurée, en Flandre, à parts égales par les **entreprises privées** et par les **coopératives**. En revanche, ces dernières sont **dominantes en Wallonie**. Nombre d'entreprises privées ou coopératives ont été reprises par des groupes étrangers (hollandais : Campina ; français : Besnier, U.L.N.).

Pour l'application du système des quotas, la Belgique a choisi la **formule A**, sans beaucoup de discussion, en raison, selon le Boerenbond, du peu de confiance des producteurs dans les laiteries. Les quotas ont été attribués aux producteurs sur la base de **l'année 1983 moins 5 %** (mais la réfaction n'a été que de **3 %** pour les producteurs de moins de 60 000 litres).

Pour la **gestion du système**, l'Office national du lait identifie chaque producteur et chaque exploitation sur informatique. Les laiteries doivent communiquer le montant des livraisons de chaque producteur avec leur taux de matière grasse à l'Office. Pour les ventes directes, une déclaration annuelle est demandée au fermier. L'Office national du lait gère également la mobilité.

Une **péréquation** est opérée au niveau national : les sous-réalisations sont utilisées de manière à attribuer à chaque producteur en dépassement une **quantité de référence supplémentaire identique**, ce qui est plus favorable aux petits producteurs. La Belgique applique également le **principe de l'osmose** qui permet le transfert de tout ou partie du quota ventes directes d'un producteur sur son quota livraisons –ou inversement– en fonction de ses sous-réalisations.

Par un régime de **primes à la cessation** de la production laitière (sur la base de 16 FB, soit 2,6 FF, le litre), les quotas de 5 000 producteurs (sur un effectif de 40 000 en 1983-1984) furent rachetés depuis l'instauration du contingentement.

Mais les programmes de cessation d'activité ne semblent plus rencontrer grand succès, car le prix attribué au litre de quota dans le cadre des primes de cessation est inférieur à celui obtenu sur le « marché » (de 3 à 10 FF le litre).

Le **lien quota-foncier** est maintenu mais **assoupli** afin de permettre une certaine **mobilité des quotas**. Un mécanisme de **location** annuelle a été instauré. En outre, si l'achat de quotas suppose l'achat de foncier, on attache **20 000 litres de quota à un hectare**. Ce type de transfert de quotas ne peut cependant être opéré que dans un rayon de 30 kilomètres. Il fait également l'objet d'un prélèvement pour la réserve nationale (dans des proportions différentes selon les quantités transférées).

Les **entreprises** font souvent office d'**intermédiaires pour ces transactions** car elles ont intérêt à la constitution de grandes exploitations et à la concentration de la production à proximité de leurs unités de transformation. Cependant, elles ne paraissent que rarement prêter aux producteurs les sommes nécessaires à l'acquisition de quotas.

L'instauration de ces modalités permettant une mobilité des quotas n'a pas empêché, selon le Boerenbond, l'apparition de pratiques en marge de la réglementation (location de terres porteuses d'un quota, qui sont ensuite reprises sans le quota).

Le Boerenbond souhaiterait la rupture du lien quota-foncier à condition que les quotas ne puissent être acquis par des producteurs étrangers. Il redoute surtout l'expatriation de leurs quotas vers les Pays-Bas. Le **Boerenbond** serait favorable à l'instauration d'un marché des quotas dans le cadre transparent d'une bourse, comme au Canada, tout en garantissant aux jeunes les moyens de s'installer.

Il a été indiqué par ailleurs que **les propriétaires ne peuvent intervenir lorsque les exploitants veulent cesser la production laitière** pour percevoir la prime. Ils n'ont pas d'autorisation à donner. Cependant, ce sont eux qui déterminent quelles parties de leurs terres portent les quotas.

Les interlocuteurs de la délégation ont estimé que l'instauration du **contingentement** avait répondu à une **nécessité** et qu'il doit être maintenu à condition de **régler la question de la valeur des quotas**. Ils ne réclament pas la liberté des prix mais considèrent que les producteurs britanniques et hollandais qui la souhaitent ne seraient pas nécessairement gagnants en raison de leur niveau d'endettement.

Cependant, la politique communautaire est jugée trop peu dynamique. Comme l'a indiqué le ministère de l'agriculture, **la Belgique plaide pour une politique plus souple d'exportation vers les pays tiers**. Le Boerenbond a regretté que la maîtrise de la production communautaire ait laissé la place libre aux pays tiers pour prendre des parts de marché. Ses représentants ont fait remarquer pour illustrer leur propos que la production laitière de l'OCDE était restée stable ce qui signifie une augmentation de la production des membres de l'OCDE qui n'appartiennent pas à la Communauté européenne.

C'est pourquoi le **Boerenbond** serait favorable à un **système à double prix**. Celui qui produirait hors quota pourrait exporter cet excédent au prix du marché et financerait cette exportation. Ce mécanisme laisserait plus de souplesse aux plus performants. Le Boerenbond considère que la stabilité du marché mondial ne serait pas remise en cause, les producteurs ne pouvant être incités à produire plus que si le prix du marché est intéressant.

Enfin, les **négociations du GATT** ont été évoquées avec le Boerenbond, lequel serait plutôt favorable à une rupture qu'à un mauvais accord qui conduirait à une réduction de la production communautaire.

II. PAYS-BAS

La délégation a eu une série d'entretiens à La Haye :

- *au ministère de l'agriculture, avec :*
 - M. R. WOUDESTRA, directeur de l'élevage ;
 - M. Jan MAARTEN VRIJ ;
- *au Landbouwschap (intersyndicale agricole), avec :*
 - M. Ch. FLORIS, directeur de la commission des relations internationales ;
 - M. SCHAAP, responsable du secteur laitier ;
- *au Produktschap voor Zuivel (interprofession des produits laitiers qui assume un rôle de gestion), avec :*
 - M. H. SCHELHAAS, président ;
 - M. W. GOEDHART, secrétaire général adjoint ;
- *à la FNZ Koninklijke Nederlandse Zuivelbond (Fédération des industries laitières), avec :*
 - M. M. de HEER, président ;
 - M. BOLHUIS, directeur.

La délégation a pu constater la **convergence des opinions exprimées par tous ses interlocuteurs**, qu'il s'agisse du ministère de l'agriculture, des producteurs ou des industriels. Cette convergence a pour base une **conception commune de l'agriculture comme étant une activité économique qui doit fonctionner selon les lois du marché**. Pour tous les interlocuteurs, les problèmes sociaux des petits agriculteurs ne peuvent être réglés par des mesures de soutien des prix ou de distribution de quotas, qui altèrent la gestion d'une politique agricole économiquement saine, mais par des mesures sociales comme dans le secteur industriel. Tous les hollandais rencontrés estiment que les réalités économiques ne peuvent être niées et qu'une politique agricole fondée sur des mesures d'aide sociale ne peut que retarder une évolution inéluctable. Ils refusent d'ajuster les prix agricoles en fonction de ce qui serait nécessaire pour faire vivre les plus défavorisés car un tel niveau de prix ne peut que nuire aux producteurs les plus

performants. Ils jugent nécessaire de servir les exploitants laitiers dans les régions où l'on peut viser la performance.

Quoiqu'elle partage ce point de vue, la Fédération des industries laitières –et elle seule– ne se montre pas totalement opposée à ce que des mesures spéciales soient prévues pour des zones en difficulté.

La **production laitière** des Pays-Bas s'élève à **11,1 milliards de kg**, soit à peu près la moitié de celle de la France. La quasi-totalité est livrée aux laiteries, les ventes directes ne représentant qu'un faible pourcentage (1 ou 2 %).

Les **exploitations laitières** néerlandaises sont essentiellement **familiales**. Il s'agit le plus souvent d'une **monoculture**. La superficie moyenne est de 20 hectares et le cheptel moyen de 41 vaches. Si une dizaine d'exploitations produisent chacune 1 ou 1,5 million de litres, la moyenne se situe à 255 000 litres. Les producteurs de lait ont un revenu considéré comme très convenable (à condition de disposer d'au moins 240 000 litres).

La **transformation** est assurée à **90 % par le secteur coopératif** (trois grandes coopératives, Campina, Comerco, Friesland-Fricodomo –qui représentent 75 % du marché– et une douzaine de petites –qui ne survivent que par la spécialisation, par exemple, la production d'un fromage–). Les quinze coopératives et les dix entreprises privées transforment le lait dans 94 ateliers, ce qui représente un volume moyen de lait traité par atelier de 118 millions kg.

Le lait est transformé en fromage (45 %), en lait de consommation et en yoghourts (15 %), en poudre (15 %), en lait condensé (9 %), etc..

La transformation des produits laitiers représente un chiffre d'affaires de 45 milliards de francs et emploie 19 000 salariés.

Les produits laitiers sont destinés, pour un tiers, à la consommation intérieure, pour un tiers, à l'exportation au sein de la CEE et, pour un tiers, à l'exportation vers les pays tiers.

Les producteurs de lait reçoivent une information régulière par les coopératives : bulletin d'information hebdomadaire et bulletin de paye bimensuel.

Les producteurs peuvent changer de laiterie une fois par an (ils doivent effectuer une déclaration annuelle de rattachement à une laiterie avant le 1er août). Cependant, dans une coopérative, des

conditions plus strictes (financières et de délai) sont imposées au producteur qui souhaite la quitter.

En matière de gestion du système des quotas, les Pays Bas ont **initialement** opté pour la **formule A** puis sont passés aux **quotas par laiterie en 1988**.

Le **Produktschap voor Zuivel**, organisme interprofessionnel qui représente les producteurs, les entreprises et les salariés, a un rôle de gestion que l'on pourrait comparer à celui de l'ONILAIT.

Le **lien quota-foncier** n'est pas rompu mais considérablement **assoupli**. Au transfert d'un hectare, on attache le transfert de 20 000 litres de droits à produire (il ne s'agit plus d'un plafond mais d'une quantité fixe, car la Cour de justice des Communautés vient de condamner l'ancien système au motif qu'il offrait trop de latitude aux deux parties pour déterminer le montant de quotas transférés avec la terre). Il existe donc un **marché des quotas**, qui est considéré comme indispensable pour permettre les restructurations. Mais, sur ce marché, les quotas atteignent des prix élevés (de trois à cinq fois le prix du litre de lait, soit de 12 à 13 F) et leur achat a conduit nombre de producteurs à s'endetter lourdement.

En outre, depuis 1989, la **location annuelle** des quotas a été autorisée. Si le preneur ne peut louer plus de 75 000 kg par an, le cédant peut fort bien louer la totalité de ses droits à produire, et cela indéfiniment : il peut cesser totalement de produire pour mettre en location, d'année en année, toutes ses références. La réglementation néerlandaise n'admet la location qu'entre producteurs livrant à la même entreprise, mais le Produktschap souhaiterait la suppression de cette restriction.

Ce système de location est apprécié car il permet de «remplir les étables».

En effet, les étables aux Pays Bas ont en moyenne 25 % de places vides du fait du contingentement et de l'amélioration de la productivité.

Le fait que les Pays Bas aient ainsi assuré la mobilité des quotas et que les transactions s'opèrent à des prix élevés explique le peu de succès des programmes de cessation d'activité, les primes étant beaucoup trop faibles.

La réglementation néerlandaise ne règle pas la question de la **propriété des quotas**. Bailleurs et fermiers doivent s'entendre pour le décider lors de la conclusion du bail. Mais, lorsque surgissent des conflits, la jurisprudence conclut à un **partage du prix des**

quotas entre le bailleur et le preneur (en principe par moitié). Par exemple, il est admis qu'en fin de bail le preneur sortant «vende» les quotas au nouveau fermier mais la moitié du prix qui en est tiré revient au bailleur.

Les personnalités rencontrées par la délégation estiment qu'il n'est guère possible actuellement d'envisager de sortir du système des quotas, ce qui ne veut pas dire qu'ils le jugent parfaitement satisfaisant. **Les Pays-Bas, qui initialement étaient contre l'instauration d'un mécanisme de maîtrise de la production et qui restent favorables à une recherche de l'équilibre du marché par les prix, se sont habitués à ces contraintes. Mais tous les interlocuteurs de la délégation considèrent que les quotas freinent trop le développement.**

Ils souhaiteraient donc voir ce système assoupli, notamment en matière de mobilité des quotas. Ainsi, le ministère de l'agriculture estime qu'idéalement il conviendrait de permettre la mobilité des droits à produire entre les Etats membres mais il est bien conscient qu'une telle revendication ne saurait recueillir l'approbation de la majorité des partenaires de la Communauté.

Mais les critiques des Hollandais concernent essentiellement le niveau des prix. Le prix de soutien est jugé beaucoup trop élevé pour permettre aux producteurs de la Communauté de se placer efficacement sur le marché mondial face à des concurrents qui ont profité de l'assainissement du marché résultant du contingentement assuré en Europe sans avoir à supporter des contraintes analogues. Les Pays-Bas souhaiteraient que la Communauté adopte une politique des prix plutôt qu'une politique des volumes et **tous les interlocuteurs de la délégation, producteurs y compris, se prononcent pour une diminution du prix du lait qui permettrait d'aborder le marché dans de meilleures conditions de concurrence.** L'argument de l'amputation du revenu de l'exploitant est rejeté car les hollandais sont convaincus qu'ils pourraient améliorer leur productivité et être très compétitifs sur le marché international, ce qui permettrait aux exploitants de se rattraper.

Ils font donc le choix du long terme et attendent une augmentation des revenus du développement des exportations. Exporter leur apparaît une nécessité, en conformité d'ailleurs avec leurs traditions. Le Landbouwschap admet certes qu'à court terme certains producteurs ne pourraient pas supporter une baisse de leur revenu. Aussi, ne serait-il pas opposé à une compensation dégressive et temporaire de la baisse progressive du prix en faveur de certaines catégories d'exploitants. En revanche, le Produktschap estime que

les Pays-Bas sont prêts à accepter une réduction de prix sans qu'il soit besoin d'une compensation pour leurs producteurs.

En revanche, les entretiens ont montré que les Hollandais étaient absolument **opposés à toute nouvelle réduction de la production**. Leur proposition de baisse du prix paraît avoir pour finalité d'éviter toute diminution quantitative pour l'Europe dans le cadre des négociations du GATT. En tout état de cause, ils considèrent que **la réforme de la PAC ne doit pas anticiper sur les accords du GATT**.

L'idée d'instaurer un système à **double prix** ne reçoit qu'un **accueil mitigé** de la part des interlocuteurs de la délégation. Le ministère de l'agriculture juge le mécanisme intéressant en théorie mais redoute l'apparition rapide de revendications des pays du Sud dont les producteurs seraient peu à même de produire pour l'exportation au prix du marché international. Quant à la Fédération des industries laitières, elle considère qu'il s'agirait d'un bon assouplissement du système des quotas mais qu'une telle proposition n'a guère de chances actuellement d'aboutir.

**COMPTE RENDU
DU DEPLACEMENT EN ALLEMAGNE**

(du 24 au 27 février 1992)

Au cours de cette mission, la délégation de la commission d'enquête ⁽¹⁾ a pu rencontrer les personnalités suivantes :

A Bonn :

- Au Ministère fédéral de l'alimentation et de l'agriculture : le Secrétaire d'Etat, Dr Helmut SCHOLTZ, le Sous-Directeur des produits animaux, Dr GOEMAN, et le chef du bureau du lait, le Dr ROGGENKAMP ;

- Organisations professionnelles : sous la présidence du Dr WICK, secrétaire général adjoint de la puissante confédération coopérative Raiffeisen, des représentants du syndicat agricole et du syndicat des industries laitières ;

A Munich :

- Le Secrétaire d'Etat à l'agriculture, M. Joseph MILLER, le Dr SCHICK, attaché parlementaire de Bavière au Bundesrat pour les questions agricoles, le Dr Adelhardt, Directeur des Affaires générales et de l'agriculture, au Ministère d'Etat de l'Agriculture ;

- Organisations professionnelles : M. ZEINTER, Président du Syndicat des Exploitants agricoles bavarois, a accueilli les visiteurs français, accompagné du secrétaire général adjoint (Dr BURGER) et d'un représentant de l'Union bavaroise des industriels laitiers.

A Berlin et dans le Land de Brandebourg :

Afin de prendre la mesure de la situation spécifique de l'ex-RDA, les sénateurs ont visité l'atelier laitier (600 vaches) d'une grande exploitation agricole du Brandebourg, sous la conduite de son directeur général et du secrétaire d'Etat à l'agriculture de ce Land, Dr WEGGE. Après avoir visité également une coopérative laitière (30.000 tonnes par an, recherche de partenaire occidental), ils ont achevé leur visite en Allemagne par une brève réunion avec le

(1) MM Georges GRULLOT et Marcel DAUNAY

Dr JUNG, Directeur du Bureau berlinois du Ministère fédéral de l'agriculture.

Les conclusions qui peuvent être tirées de cette visite sont les suivantes : la production laitière constitue avec la filière -dérivée- de la viande bovine, la branche majeure de l'agriculture allemande. Mais elle pâtit de **structures** gravement insuffisantes et quasiment figées.

En effet, entre 1984 et 1992, si le tiers des producteurs a disparu, la quantité moyenne produite n'a pas augmenté aussi largement qu'en France, surtout dans des proportions la rapprochant de la viabilité. De 53.000 kg par exploitant en 1983, elle est passée à 72.000 kg en 1991, c'est-à-dire la moitié de la quantité aujourd'hui considérée comme viable.

Toutefois, les responsables intéressés estiment que les producteurs laitiers gagnent bien leur vie.

Indépendamment de l'incidence de la pluriactivité qui touche déjà plus d'un agriculteur sur deux et sans doute deux sur trois à l'avenir, une exploitation dotée de 150.000 kg par an dégage un bénéfice de 30.000 marks (100.000 francs) par actif.

Par ailleurs, aucune réserve nationale n'a pu être constituée lors de la mise en œuvre du contingentement car 2 millions de tonnes ont été distribuées en trop, qu'il a fallu résorber par la suite.

Dans ces conditions, l'avenir paraît envisagé avec une sorte de résignation et la mise en place des quotas laitiers n'a pas été considérée comme un moyen pour favoriser la restructuration de la filière.

Ni l'installation de jeunes agriculteurs, qui n'est nullement favorisée, si ce n'est dans le cadre familial par des dispositions particulières en matière de successions (non dédommagement des cohéritiers qui permet de lever l'obstacle du coût du foncier lors de la reprise de l'exploitation), ni un renversement de la politique structurelle ni, *a fortiori*, une rédefinition de l'approche des marchés national et communautaire n'ont appelé de souhaits précis de la part des personnes rencontrées. Toutes ont paru convenir que la politique fédérale était soumise à des tensions trop antagonistes pour être modifiée ou pour entraîner un nouveau mouvement de progrès.

La mise en oeuvre nationale des quotas laitiers (par exploitation) n'a pas appelé d'observation majeure. A l'origine, les réductions de production ont été plus fortes et surtout plus différenciées (entre 2 % et 12,5 %) qu'en France. Par une pratique de compensation des sous-réalisations et des dépassements au niveau des laiteries (et à l'échelle des Länder dans l'ex-RDA), cette mise en oeuvre est aujourd'hui très proche du système préféré par la France des quotas par laiteries. De façon unanime, les personnalités allemandes ont souhaité un maintien absolu des prix garantis à leur niveau actuel, en acceptant au besoin une réduction supplémentaire des quotas communautaires.

Les professionnels souhaitent simplement que les pays extérieurs à la Communauté fassent un effort équivalent, sachant qu'une baisse supplémentaire de 5 % de la production communautaire soulagerait le marché communautaire d'un sixième.

Le syndicat bavarois a toutefois reconnu que les professionnels manquaient d'esprit d'entreprise, car le marché absorbe la majorité de leurs produits et l'intervention joue pour la Bavière un rôle minime. Or, ce marché est en expansion : il aurait été préférable dès lors de préconiser la plus faible baisse de quotas possible... Les clients italiens sont actuellement servis avec du lait de l'ex-RDA.

Ces mêmes personnalités n'ont pu que partiellement se laisser convaincre que les revendications des États méditerranéens étaient non seulement infondées au regard de l'unicité du marché communautaire ou contraires à l'esprit de spécialisation en Europe, mais encore préjudiciables au développement potentiel de l'outil de production allemand. Il ne leur apparaissait pas qu'il y eût de relation entre la promesse de contrôle effectif (et la hausse) des quotas de tel État-membre du sud et le manque à gagner potentiel pour les éleveurs ouest allemands.

Bien au contraire, on semblait d'avis dans le Brandebourg que chaque région peut prétendre à l'autosuffisance... Et l'on ne manquait pas de souligner que les bases de référence pour l'attribution des quotas par nouveau Land découlent de l'arbitraire du régime déchu (le Brandebourg ne peut disposer que d'une moyenne annuelle de 900 litres par hectare, quand, dans l'ex-RFA, celle-ci est de 2.000 litres par hectare), ainsi que des modalités de réduction de la production qui ont peu tenu compte des spécificités de l'ex-RDA (réduction de 20 % de la production, en raison du niveau de consommation estimé à l'avenir, à laquelle s'est ajoutée une diminution de 10 % afin de constituer une réserve).

Pour ce qui concerne le **lien des quotas avec le foncier** dans l'ex-RFA, la mission sénatoriale a appris que le mécanisme de location annuelle mis en oeuvre depuis deux ans était assez utilisé. A environ 0,15 Dm/kg de lait (50 centimes environ), soit le quart du prix d'achat moyen au producteur, cette pratique ne concerne que les producteurs livrant à une même laiterie. Par ailleurs, des ententes non écrites permettraient de pratiquer une location pluri-annuelle sans limitation de durée ou de quantité. La profession souhaiterait établir quelques restrictions prudentes (limitation des quantités transférables à 12.000 kg/ha, à 50 % de la référence et afin de compenser les fluctuations de la production).

Enfin, en Brandebourg, les sénateurs ont pu prendre la mesure de l'effondrement très grave qu'a subi **la filière laitière après la réunification**, pâtissant de prix bas (inférieurs en moyenne de 0,34 F par litre à ceux de l'ouest), de laiteries obsolètes ou fermées et d'une productivité problématique aggravée par de fortes hausses de salaires.

Il n'apparaît pas que ce processus de désintégration doive s'arrêter à court terme, quelles que soient les mesures transitoires que prendra -ou reconduira- le Gouvernement fédéral. Une fois la restructuration achevée, les 30 laiteries restantes à l'Est -contre 265 aujourd'hui- formeront des structures plus compétitives qu'ailleurs.

Ce n'est qu'au terme d'un processus identique qu'il faudrait craindre une augmentation de la production polonaise qui pèserait sur le marché communautaire en application des accords d'association déjà signés.

En revanche, les **pays baltes** n'ont pas connu la même réduction de cheptel que la RDA et la Pologne. Constituant la zone spécialisée en production laitière en URSS, ces trois pays pourraient être tentés de proposer sur le marché mondial des quantités comparables à la Nouvelle-Zélande, afin de se procurer des devises. Une telle inversion des flux d'approvisionnement ne serait pas sans conséquence au niveau mondial et, en particulier, pour la Communauté.

D'une manière générale, après les échéances du mois d'avril et la "pause électorale" qui suivra pendant deux ans, la principale branche de l'agriculture allemande ne paraît pas promise à des mesures nationales prioritaires, ni porteuses d'un avenir à long terme. Quel que soit le poids de l'agriculture dans les arbitrages actuels du cabinet fédéral (et l'unification contraint celui-ci à lui accorder de fait un poids un peu plus grand semble-t-il), un mouvement de déclin n'est-il pas amorcé et admis ?

**COMPTE RENDU
DU DEPLACEMENT EN ITALIE**

(5 mai 1992)

Une délégation de la commission d'enquête (1) s'est rendue en Italie le 5 mai 1992.

Elle a rencontré :

- M. Luchetti, directeur général de la tutelle économique des produits agricoles au Ministère de l'agriculture et de la forêt ;

- Mme Secco, de la Confédération nationale des cultivateurs directs ;

- M. Venino, président de l'Union nationale des associations de producteurs de lait de vache.

Les auditions auxquelles a procédé la délégation de la commission d'enquête ont permis de prendre la mesure de l'ampleur du dépassement de sa quantité globale garantie qu'effectue l'Italie depuis 1983, en l'absence de mise en oeuvre de la réglementation communautaire relative au contingentement de la production laitière.

• S'agissant de l'équilibre économique de la filière, il apparaît que l'Italie constitue un pays très déficitaire en matière de produits agroalimentaires, notamment dans le secteur laitier. L'Italie importe chaque année 9.000 milliards de liras (40,5 milliards de francs environ) de produits laitiers, car son taux d'auto-provisionnement n'atteint pas 70 %.

Le ministère de l'agriculture souligne également que l'Italie a connu une restructuration très importante depuis 1983, le nombre des producteurs passant de 470.000 à 180.000 aujourd'hui, ce qui a permis d'élever la production moyenne à 63.000 litres. D'autre part, l'Italie a augmenté sa consommation et ses importations de produits laitiers depuis l'instauration des quotas.

(1) MM. Marcel DAUNAY et Roger RIGAUDIERE.

- Compte tenu de ce déséquilibre entre consommation et production, les personnes rencontrées estiment légitime d'augmenter le quota de l'Italie, fixé à 9 millions de tonnes, au niveau de sa production réelle, c'est-à-dire 11,5 millions de tonnes.

Selon le ministère, la différence entre ces deux chiffres proviendrait d'erreurs statistiques commises lors de l'instauration des quotas laitiers, en raison de l'hétérogénéité des 470.000 producteurs existant en 1983. Les producteurs ne s'embarrassent pas de cette présentation, mais réclament le «*respect de l'Italie*» par la Commission des communautés.

Interrogé sur le point de savoir si l'Italie se trouvait dans la même situation que l'Espagne, le Président de l'UNALAT, organisme créé en 1987 afin de mettre en oeuvre et de gérer les quotas comme laiterie unique, estime la comparaison erronée : l'Italie demande le relèvement de son quota au niveau de sa production, alors que l'Espagne solliciterait l'augmentation du sien jusqu'à sa consommation... qui est sensiblement égale à sa production (le taux d'autoapprovisionnement de l'Espagne était égal à 94 % en 1989).

L'effort d'adaptation économique mené depuis 1983 justifierait le relèvement des quotas de 2,5 millions de tonnes, ou, tout au moins, d'un million de tonnes, l'Italie s'engageant par ailleurs à mettre en place un plan d'abattage du cheptel permettant de résorber l'excédent restant égal à 1,5 million de tonnes. Une telle augmentation de la quantité globale garantie à l'Italie permettrait à celle-ci de régler une partie des pénalités accumulées depuis 1984, qui s'élèvent à un milliard d'ECUS par an, somme trop importante pour qu'il soit envisageable de s'en acquitter.

Par ailleurs, le ministère estime que le compromis qu'il appelle de ses vœux serait d'autant plus justifié que l'Italie produit un lait dont la teneur est plus faible en matière grasse et en protéines que dans le reste de la Communauté. L'Italie aurait donc obtenu, en 1984, un «*droit à produire de l'eau*» ; la correction par la teneur en matière grasse et protéines lui aurait permis d'obtenir un quota supérieur de 6,3 millions de tonnes à sa quantité globale garantie. Son quota correspondrait alors à sa consommation actuelle.

- Au demeurant, l'Italie étant importatrice de lait, elle cherche à se procurer des quantités nécessaires au meilleur prix, ce qui explique l'augmentation importante (+ 19 %) des importations en provenance d'Allemagne en 1991 : le lait venant de ce pays était payé 550 liras à la mi-1991, contre 700 liras pour le prix fixé sur une base interprofessionnelle en Italie, prix le plus élevé de la Communauté. De même, des mécanismes particuliers de contrôle aux frontières des importations de lait n'étant pas prévus par la réglementation

communautaire, des importations de lait produit hors quota ou en provenance de pays tiers ne peuvent être exclues, selon les autorités italiennes.

En conclusion, le ministère estime que, même si les quotas individuels ont été attribués aux producteurs en 1990, ils ne pourront faire un effort de limitation de leurs livraisons tant que le problème de la différence entre le quota national et la production ne sera pas réglé.

• S'agissant de la gestion pratique du système, l'Italie a été reconnue comme une laiterie unique en février 1985 par la réglementation communautaire (ce qui tendrait à prouver, selon le ministère, le caractère inapplicable des quotas dans ce pays). L'UNALAT regroupe 83 associations de producteurs, réparties sur une base géographique, soit 80 % des producteurs.

Un tel regroupement des producteurs permettra d'effectuer une double compensation des livraisons, au niveau de chaque association et de l'UNALAT dans son ensemble... quand la réglementation sera appliquée.

Les producteurs y seraient néanmoins favorables, si les quotas permettent de garantir le prix du lait, dont l'industrie de transformation souhaite l'abaissement et de préserver les bases d'une exploitation laitière en zone de montagne, qui représente encore près du cinquième de la production.

**COMPTE RENDU
DU DEPLACEMENT AU CANADA ET AUX ETATS-UNIS**

(14 au 17 avril 1992)

Une délégation de la commission d'enquête, composée de quatre sénateurs ⁽¹⁾, s'est rendue au Canada, dans les provinces du Québec et de l'Ontario, du 14 au 17 avril 1992. Elle a profité de ce voyage pour procéder à quelques entretiens aux États-Unis, dans le Vermont.

I. CANADA

La délégation a visité une exploitation laitière dans la province de Québec et s'est rendue à Montréal et à Ottawa pour une série d'entretiens, au cours desquels elle a rencontré :

• à Montréal :

- les représentants de la coopérative Agropur (qui assure 80 % de la collecte québécoise, laquelle représente environ la moitié de la collecte canadienne, et qui est, par ailleurs, le plus gros importateur de fromages français du Canada) : M. Jacques CARTIER, président, M. Robert POIRIER, directeur général, et M. André GAUTHIER, secrétaire corporatif ;

- M. PROULX, président de l'Union des producteurs agricoles ;

- M. LAVOIE, sous-ministre, adjoint au ministre de l'agriculture, des pêcheries et de l'alimentation du Québec ;

• à Ottawa :

- M. le sénateur Gérard BEAUDOIN, vice-président de l'Association interparlementaire Canada-France ;

- M. le sénateur LEBLANC ;

(1) MM. Marcel DAUNAY, Félix LEYZOUR, Roger RIGAUDIERE et Marcel COSTES.

- des représentants des Affaires extérieures : M. DON WISMER, directeur de l'expansion du commerce et de l'investissement et de la technologie, M. Robert LEBLOND, délégué commercial à la Direction de l'expansion du commerce et de l'investissement et M. Mario SAINTE MARIE, conseiller, Secteur des négociations commerciales multilatérales ;

- des représentants de l'Agriculture canadienne : M. Alan GRATIAS, directeur général exécutif, Division des stratégies et des programmes internationaux, M. Dave HENDRICK, directeur général, directeur des stratégies de gestion et des priorités et Docteur Réjean BOUCHARD, directeur, Division du Lait ;

- Mme STELLA E. MARCUS, directeur adjoint d'Agriculture Canada ;

- des représentants de la Commission canadienne du Lait : M. Roch MORIN, président, et M. Nelson COYLE, analyste politique et programme ;

- M. Patrice DUBE, économiste en chef de la Fédération canadienne d'Agriculture ;

- des représentants de la Fédération canadienne des producteurs de lait : M. Claude RIVARD, 2ème vice président et M. Richard DOYLE, directeur exécutif.

Les entretiens ont essentiellement porté sur le **système canadien de quotas** qui s'inscrit dans le cadre d'un régime de gestion des approvisionnements pour le secteur laitier.

Les quotas canadiens ont pour objet d'**adapter la production à la consommation. Ce mécanisme ne vise pas l'exportation.**

Ils ont été **instaurés au début des années 1970** pour remédier à l'augmentation des surplus dus à une production incontrôlée. Ils ont alors été **répartis entre les provinces sur une base «historique»** (à ce titre, le Québec, par exemple, dispose de 48 % des quantités de référence).

Cette répartition, qui date de 1975, est figée, tout ajustement ou modification des parts de marché ne pouvant être qu'extrêmement délicat.

On distingue les **quotas pour le lait de transformation** et les **quotas pour le lait de consommation.**

Pour le lait de transformation, la Commission canadienne du lait fixe, au niveau fédéral, pour chaque campagne laitière, un quota national qui est ensuite repartie entre les provinces sur la base précédemment évoquée.

Pour le lait de consommation, chaque office provincial gère ses quotas.

Les quotas lait de transformation et lait de consommation sont attribués par chaque province à ses producteurs sur la base de quotas mensuels.

Le commerce interprovincial du lait de consommation est interdit. Pour les quotas de lait de transformation, il n'existe aucun mécanisme de transfert des attributions d'une province à l'autre.

Les quotas canadiens sont exprimés en kilos de matière grasse.

La **mobilité des quotas** est assurée, au sein de chaque province uniquement, par un marché de vente. Un système de location a bien été essayé mais il a été quasiment supprimé car certains exploitants cessaient toute production pour louer leurs quotas. La vente des quotas a donc été autorisée il y a une dizaine d'années. Le système le plus fréquemment retenu (dans les deux tiers des provinces) est celui d'une bourse de vente des quotas. **Le prix du quota résulte du jeu de l'offre et de la demande.** En moyenne, il s'établit à 1,5 \$ canadien (environ 7 F) le litre. Ce mécanisme constitue un **important facteur de restructuration**. Il permet une mobilité qui concerne 2 à 3 % des références chaque année. Ce sont essentiellement les producteurs les plus performants qui achètent.

Les transactions font l'objet d'un prélèvement (de l'ordre de 15 à 25 % du volume) pour alimenter la réserve provinciale (sauf lorsqu'il s'agit de ventes au sein d'une famille).

Par ce mécanisme, une valeur a été reconnue aux quotas, ce qui présente un avantage pour l'agriculteur qui veut se retirer car il dispose ainsi d'un capital. En revanche, la valeur des quotas peut paraître trop élevée. La hausse des prix est due à une forte demande suscitée par la crainte des « coupures » (réductions des quotas). Pour les représentants de la coopérative Agropur, ce système rend l'achat de quotas extrêmement dispendieux et rend **difficile l'installation des jeunes**. En effet, le jeune désireux de se lancer dans la production laitière doit payer non seulement le foncier mais aussi les quotas, car il ne bénéficie que très rarement de cessions gratuites de références. Seules quelques provinces (comme le Québec) ont établi quelques mesures en leur faveur, consistant

essentiellement en une attribution gratuite d'un certain montant de quotas (qui ne peut être ensuite revendu avant un certain délai).

Ce mécanisme est fondé sur une logique purement économique. **Pour les organisations syndicales de producteurs canadiens, les politiques économique et sociale ne doivent pas interférer.**

Il est en outre apparu qu'en raison même de l'étendue du pays, la notion d'aménagement du territoire est vide de sens.

Pour la Commission canadienne du lait et pour les organisations syndicales, le système de gestion des approvisionnements a atteint son but et fonctionne à la satisfaction des producteurs, notamment en matière de mobilité des quotas. Agropur se montre plus critique, estimant que le système manque de flexibilité et ne permet pas le développement du marché.

En tout état de cause, le système va très certainement évoluer pour faire face à certaines difficultés.

En effet, **la consommation a encore baissé.** Si la décision a bien été prise de réduire les quotas, la production n'a pas suivi immédiatement. Il en est résulté une surproduction et donc des surplus.

La baisse de consommation tient à deux facteurs. Tout d'abord, les prix de détail aux Etats-Unis étant inférieurs à ceux du Canada, les consommateurs effectuent des achats de produits laitiers aux Etats-Unis (2% de la consommation). Ensuite, la baisse de la consommation de matières grasses animales (l'«écrémage») se poursuit.

Par ailleurs, **les producteurs canadiens sont très inquiets de l'issue des négociations du GATT**, dont ils craignent qu'il résulte une perméabilité accrue des frontières, qui se traduirait par une invasion de produits laitiers américains. Ils souhaiteraient une solution spécifique pour les produits laitiers.

Plusieurs modifications au régime de la gestion des approvisionnements sont envisagées :

- il est probable que la **distinction du lait de consommation et du lait de transformation est appelée à disparaître ;**

- d'ici deux ans, au système de contingentement fondé sur les matières grasses serait substitué un **système de contingentement basé sur les matières solides non grasses.**

Cette modification du mode de calcul du quota national atténuerait pour les producteurs les effets de la baisse de consommation de matière grasse. Resterait cependant à écouler sur le marché mondial des excédents croissants de beurre ;

- l'harmonisation des politiques provinciales pourrait aboutir à **l'élimination des barrières inter-provinciales** et à la mobilité des quotas entre les provinces. Mais, si toutes les parties concernées semblent d'accord sur le principe et souhaitent pouvoir acquérir des quotas au-delà des limites provinciales, elles semblent moins disposées à admettre la vente de leurs quotas à des producteurs d'autres provinces. Une évolution paraît cependant amorcée.

Cependant, **on ne peut pas exclure la suppression de tout contingentement**. Celui-ci n'a pas été décidé par le gouvernement, mais par les producteurs. Si ces derniers ne pouvaient plus obtenir la garantie de prix satisfaisants, ils n'auraient aucun motif de continuer à restreindre leur production. Ils pourraient alors renoncer à toute maîtrise de la production. Les structures de production actuelles permettraient d'augmenter la production de 25 % si les quotas étaient supprimés.

Les interlocuteurs de la délégation ont bien accueilli l'idée de développer la **coopération en matière de recherche** sur les utilisations possibles autres qu'alimentaires des diverses composantes du lait.

II. ETATS-UNIS (Vermont)

La délégation a visité une laiterie à Saint-Albans dans le Vermont (Saint-Albans Cooperative Creamery, inc.) puis deux exploitations laitières caractéristiques de cet Etat (exploitations familiales disposant de 80 à 120 vaches).

A l'occasion de ces visites, elle s'est entretenue avec M. Léon BERTHIAUME, directeur général de la coopérative, M. Bernard LAROSE, directeur de la fabrication, et M. James MONAHAN, membre du cabinet du Sénateur Leahy, vice-président de la commission agricole du Sénat.

Au cours de ces entretiens, la difficulté de gérer la politique laitière des Etats-Unis (qui est menée au niveau fédéral, les Etats fédérés n'intervenant que par la voie d'aides indirectes) a été soulignée par les interlocuteurs de la délégation, en raison de la

diversité des structures de production de l'Est et de l'Ouest du pays.

En raison de la baisse des prix provoquée par l'augmentation de la production, les producteurs se sont tournés vers le gouvernement fédéral qui a lancé plusieurs programmes successifs de rachat de troupeaux. En 1990, le dernier *Farm bill* a institué une taxe qui doit être acquittée par les producteurs laitiers, mais qui leur est remboursée s'ils n'augmentent pas leur production d'une année sur l'autre. Le produit de cette taxe est affecté au soutien de la production laitière au travers de retraits de produits laitiers du marché.

Jusqu'à présent, les États-Unis ne se sont dotés que de programmes ponctuels de réduction de la production laitière. Cet objectif n'a jamais pu être visé dans un cadre structurel et permanent.

Les producteurs bovins, qui constituent un *lobby* important, se montrent très opposés aux programmes d'abattage de vaches laitières, qui perturbent le marché de la viande.

Les interlocuteurs de la délégation ont souhaité de la part des États-Unis une **politique plus agressive à l'exportation**, la balance des échanges des produits laitiers étant toujours déficitaire. Ils estiment que l'industrie devrait prendre elle-même en charge cette politique exportatrice.

Ils se sont montrés très opposés à l'ouverture des frontières américaines à des fromages venant des pays de l'Est, qu'envisage le gouvernement au titre de l'aide à ces pays.