



L'application différenciée des quotas laitiers en montagne : une expérience de territorialisation des droits à produire

Frédérique LORENZI

Administratrice principale honoraire de la Commission européenne,

Rural' Est,

ECOLIMONT

Contribution de type « faits et chiffres »

L'étude entend apporter un éclairage particulier sur les motivations des acteurs, les conditions d'application et les effets des quotas laitiers en zone de montagne, en remontant jusqu'aux années qui ont précédé leur instauration.

L'analyse replace dans un contexte européen la succession des décisions relatives à l'organisation commune du marché du lait, en portant une attention spécifique à la réforme de 2003, s'agissant des arguments invoqués dans les travaux préparatoires, de l'arbitrage budgétaire et des enjeux nationaux ayant pesé dans les négociations.

La réflexion tient compte de la montée en puissance de la politique de développement rural à partir du début des années 90, qui a amené à l'affaiblissement progressif du traitement différencié des zones de montagne et défavorisées en matière de droits à produire, tout en en atténuant les conséquences sociales les plus dramatiques.

Malgré la dérive constatée au fil du temps, les objectifs initiaux de garantie de revenu, de maintien d'une montagne vivante et de préservation des équilibres naturels et culturels ont été réalisés par d'autres moyens, notamment en raison de l'implication des acteurs territoriaux.

Mots clés : quotas laitiers, montagne et zones défavorisées, territorialisation, développement rural, réformes de la politique agricole commune

oOo



L'application différenciée des quotas laitiers en montagne : une expérience de territorialisation des droits à produire

Introduction

Lors de l'instauration des quotas laitiers à compter de la campagne laitière 1984/85, l'Union européenne a autorisé les Etats membres à partager leurs territoires selon des zones pour la gestion particulière des quotas. La France a choisi de définir deux zones : la zone de montagne et le reste du territoire.

Ce traitement différencié est unique en Europe, puisque la France est le seul pays à en avoir demandé l'application. Il s'inscrit, d'une part, dans le prolongement de l'exemption du prélèvement de coresponsabilité laitière appliquée aux producteurs des zones de montagne depuis 1977, qui équivaut à un supplément de prix de 2%. D'autre part, il satisfait au principe du « *droit à un développement spécifique et de prise en compte des différences* » tel qu'établi par la Loi Montagne (adoptée en janvier 1985). L'article 1^{er} de la loi prévoit en effet « *La reconnaissance du droit à un développement spécifique et à la prise en compte des différences par (...) des dispositions législatives ou réglementaires et des autres mesures de portée générale, lorsque les particularités de la montagne le justifient* ». Cette première loi d'aménagement est le fruit d'une réflexion engagée dès 1981 par Luc Besson, député socialiste de la Savoie, « ouvertement opposé à la logique du libéralisme économique » (Chevalier M, 1989). La position singulière des autorités françaises, portée par le ministre de l'agriculture Michel Rocard en 1984, s'en est trouvée naturellement influencée.

Une fois cet « acte politique » posé, il semble qu'aucun dispositif spécifique n'ait été prévu pour en traduire l'application à cet ensemble géographique hétérogène, ni aucun pilotage adapté. Que ce soit dans la gestion des quotas par les laiteries, l'accompagnement des cessations et des transferts de quotas, le suivi par l'administration de l'Etat au niveau territorial ou les organisations professionnelles, c'est la règle générale qui a prévalu. Le dépassement des quotas dès la campagne 1986/87, deux ans après leur mise en place, aurait dû alerter les gestionnaires administratifs et les professionnels sur la nécessité de prendre des mesures correctives, avec une gestion plus fine par massif, voire par micro zone et micro bassin laitier. Il n'en a rien été et, à certaines exceptions près (Doubs, Cantal, avant-pays

COLLOQUE SCIENTIFIQUE SFER LML 2016

Les 09 et 10 juin 2016

VetAgro Sup : Campus agronomique de Clermont



LA LIBÉRALISATION DES MARCHÉS LAITIERS : ÉVOLUTION DES POLITIQUES
PUBLIQUES, CONSÉQUENCES ET ADAPTATIONS DES ACTEURS ÉCONOMIQUES



Savoyard/Chartreuse, etc.), les exploitations laitières de montagne ont suivi et parfois même dépassé les évolutions générales tendant à la réduction du nombre des exploitations et du cheptel, à l'agrandissement des structures existantes au détriment de l'installation, à l'augmentation de la productivité par vache et une alimentation animale de moins en moins basée sur l'herbe.

Cette banalisation a disqualifié l'idée même de territorialisation dans la réforme de 1992, les quotas étant désormais directement affectés aux exploitations et non plus aux laiteries, et dans les réformes suivantes. La législation européenne rendait possible une gestion sur une base régionale des paiements directs établis en 2003, puis des droits à paiement unique (DPU) institués en 2007. Mais, contrairement à l'Allemagne, la France n'a pas effectué ce choix et elle a opté en 2006 pour des références historiques gérées sur une base nationale. C'est la même voie qui a été suivie lors de la mise en place de la réforme de 2013, qui a mis l'accent sur le « verdissement » et l'enjeu climatique.

Pourquoi les intentions de départ ne se sont-elles pas concrétisées dans les procédures mises en œuvre ? Quels enseignements en tirer, notamment au regard des intérêts des différents protagonistes ? Quel bilan peut-on dégager aujourd'hui des trente ans de quotas pour les exploitations de montagne ? Quelles perspectives s'offrent à la production laitière de montagne, dans un contexte où la territorialisation de l'alimentation fait intervenir de nouveaux acteurs ? La présente communication tentera d'y apporter quelques réponses.

L'auteure a travaillé dans différentes organisations professionnelles agricoles françaises (CNIEL, CNJA, FNSEA) puis, à la Commission européenne, sur la politique en faveur des zones défavorisées et de montagne, le développement régional et rural, ainsi que sur la réforme de la PAC de 2003. Son analyse empirique s'appuiera notamment sur des témoignages de responsables professionnels agricoles ayant été impliqués dans la mise en place de la « laiterie montagne » dont ils dressent un bilan contrasté, au vu des évolutions des exploitations sur leurs territoires (respectivement, l'Aveyron et le Cantal). La réflexion intégrera des données statistiques (recensements agricoles de 1988 et de 2010) sur l'évolution des exploitations laitières de montagne. Elle s'intéressera à l'argumentation relative aux zones défavorisées et de montagne utilisée dans les documents préparatoires à la réforme européenne de juin 2003 (révision à mi-parcours) qui a étendu le régime des aides directes



aux producteurs de lait et introduit le découplage, c'est à dire des paiements indépendants de la production.

Après avoir rappelé dans une première partie les motivations des acteurs à l'origine de la création de la « laiterie Montagne », la communication décrira, dans une deuxième partie, les conditions d'application des quotas laitiers en zone de montagne. Elle analysera les effets du dispositif Montagne dans une troisième partie. En conclusion, elle esquissera quelques orientations pour l'avenir, invitant la mobilisation d'autres relais et appelant à la définition de nouveaux types de droits et régulations basés sur la préservation des ressources naturelles et la lutte contre le dérèglement climatique.

1. Les motivations des acteurs

Dans les années 80, le lait occupe encore une place importante dans l'économie des régions de montagne. Il offre une sorte de « salaire minimum garanti » aux éleveurs. Suite au Plan neige et au développement des stations de ski alpines, l'image de la « vache tondeuse » valorise le rôle de l'agriculture de montagne et explique l'institution, au plan européen, des indemnités compensatoires de handicaps naturels permanents dans les zones défavorisées et de montagne en 1975, sortes de paiements directs avant l'heure¹.

En 1985, certains massifs sont fortement dépendants de l'activité laitière, tels le Jura et la partie nord du Massif Central où l'OTEX bovins-lait dépasse 40% des exploitations. Dans les Alpes du Nord, ce sont entre 20 et 40% des exploitations qui sont concernées (*Les agriculteurs et leurs revenus CERC – Familles et exploitations agricoles n°78, 1985*). Un important mouvement de restructuration et de concentration² est à l'œuvre depuis le milieu des années 70 dans toute la France. Il s'accompagne d'un déplacement de production, des zones de montagne alpines et jurassiennes, ainsi que du Centre vers la Bretagne et les Pays de

¹ Les paiements directs à l'hectare ont été introduits dans la politique agricole commune en 1992 en remplacement du soutien par les prix; ils ne concernaient initialement que les cultures arables (céréales, oléagineux et protéagineux), l'objectif recherché étant de faire baisser les prix européens de ces produits et de les rapprocher des cours mondiaux pour permettre leur substitution dans l'alimentation animale aux tourteaux importés.

² Entre 1974 et 1984, le nombre d'exploitations laitières diminue de 40%. La disparition de troupeaux de moins de 10 vaches s'est accompagnée d'un accroissement de ceux de plus de 30.



Loire, régions qui assurent à elles deux 36% de la collecte nationale en 1984 (Barthélemy, 1999).

Plus globalement, au plan européen, entre 1973 et 1983, la production laitière augmentait de 1,6% par an, alors que la consommation ne progressait que de 0,5% par an. Une forte baisse des prix d'intervention des produits laitiers aurait mis en difficulté les exploitations les moins productives³, désorganisé la production et se serait répercutée sur le secteur de la viande bovine (Barthélemy, 1999). L'instauration des quotas laitiers s'avérait une solution de maîtrise de la production moins risquée - « *un moindre mal comparé à la solution de rechange consistant à réduire les prix aux producteurs d'un pourcentage atteignant 12%* »⁴ - et budgétairement supportable⁵. Les dépenses européennes pour l'agriculture s'étaient accrues en moyenne de 7% par an en termes réels entre 1975 et 1985, alors que le PIB européen n'augmentait que d'environ 2% par an⁶.

La France a longtemps cherché à retarder la mise en place des quotas laitiers qui étaient perçus comme un frein à l'intensification par les organisations professionnelles agricoles (FNSEA, FNPL et Chambres d'agriculture). Deux ans après leur institution par Michel Rocard, François Guillaume, nouveau ministre de l'agriculture, ancien président de la FNSEA et président de laiterie St Hubert en Lorraine ne cachait pas qu'il y était opposé. En coulisse, les producteurs des régions de montagne souhaitaient voir réduire leur différentiel de productivité avec les exploitations de plaine et, au-delà, avec celles du nord de l'Europe⁷, en bridant le potentiel de développement de ces dernières. Profitant de la compétition pré-électorale entre Valéry Giscard d'Estaing et Jacques Chirac, alors dans l'opposition⁸, les agriculteurs de montagne bénéficièrent d'un arbitrage politique favorable avec un traitement spécifique, grâce au lobbying actif de l'Association nationale des élus de la montagne

³ En 1984, plus de la moitié des exploitations laitières européennes ne représentent ensemble que 10% du cheptel total. A l'inverse, les 6% d'exploitations de plus de 50 vaches détiennent 24% du troupeau laitier européen

⁴ COM(85) 333 final du 13 juillet 1985 Perspectives de la PAC, p. 19

⁵ Premier secteur en valeur constituant près de 20% de la production agricole finale européenne en 1984, le lait occupait une place plus que proportionnelle dans le budget agricole communautaire, avec 40% des dépenses

⁶ COM(85) 333 final du 13 juillet 1985 Perspectives de la PAC, p. 5

⁷ Le centre national des jeunes agriculteurs constatait en 1986 un multiple de 7 entre les Pays-Bas et plaidait pour la restructuration de six exploitations sur sept

⁸ Ce dernier avait annoncé que les quotas laitiers ne s'appliqueraient pas aux zones de montagne s'il était élu



(ANEM) récemment constituée⁹. A l'époque, de nombreux élus nationaux des zones de montagne étaient issus du monde agricole ou particulièrement attentifs aux demandes de la profession. Par contre, leur influence était plus diluée dans les instances de décision et de gestion départementales, notamment professionnelles.

Par ailleurs, conscients que la fin du coûteux dispositif d'intervention pour la poudre de lait et le beurre risquait d'amener l'industrie de transformation à se tourner vers la fabrication de fromages, les agriculteurs de montagne souhaitaient limiter la production de leurs concurrents des autres régions. La diminution du nombre de producteurs dans les massifs étant engagée depuis une quinzaine d'années, il fallait renverser la tendance. Avec la création de quotas spécifiques, il devenait possible de restructurer les exploitations en place¹⁰ et d'offrir à des jeunes des perspectives de reprise et d'installation. Enfin, les quotas permettaient d'escompter un revenu stable grâce à des prix rémunérateurs (Trouvé, Kroll, 2013).

Compte-tenu de sa concomitance avec la décision de création des quotas Montagne, il est possible de considérer que l'article 18 de la Loi montagne explicite les intentions des acteurs non-agricoles de la « communauté montagne »: *« Par sa contribution à la production, à l'emploi, à l'entretien des sols et à la protection des paysages, l'agriculture de montagne est reconnue d'intérêt général comme activité de base à l'activité montagnarde. En conformité avec les dispositions des traités instituant la Communauté économique européenne, le Gouvernement reconnaissant ces rôles fondamentaux de l'agriculture de montagne s'attache à [...] mettre en œuvre une politique agricole différenciée favorisant l'élevage et l'économie laitière dans les secteurs qui n'ont pas de possibilité de productions alternatives ; promouvoir les productions de qualité et faire prendre en compte leur spécificité dans le cadre de l'organisation et de la gestion des marchés agricoles ».*

⁹ L'ANEM est créée en octobre 1984 en venant s'ajouter à la fédération française de l'économie montagnarde (FFEM) à vocation socioprofessionnelle

¹⁰ Le règlement 857/84 qui accompagne le règlement 856/84 crée une prime annuelle de cessation de vente ou de livraison de lait ou de produits laitiers.



2. Les conditions d'application

Les quotas laitiers créés en 1984 marquent un changement de cap dans les organisations communes de marché européennes, qui voient l'abandon des soutiens de prix sans limitation de quantité et la mise en place de contingentements des volumes. Ces droits à produire sont privativement appropriés car leur usage par un producteur est limitatif de l'usage des autres producteurs. Il faut déjà détenir un quota pour vendre du lait sans pénalité et, si l'on ne dispose pas de ces droits, il faut les obtenir par un transfert en provenance d'un autre producteur.

Des quantités de lait globales sont attribuées aux Etats membres, à charge pour eux de les répartir entre producteurs (régime A) ou entre les laiteries (régime B), selon leurs références historiques. Les quantités de lait excédentaires font l'objet d'un prélèvement de 75% du prix indicatif¹¹ dans le régime A et de 100% dans le régime B. La France choisit le régime B. Les laiteries permettent d'assurer l'usage intégral du quota national, grâce à des péréquations internes. Elles peuvent également favoriser la restructuration des exploitations par la mise en relation locale des cédants et des exploitants. Au plan national, l'Office national interprofessionnel du lait et des produits laitiers est chargé de répartir la référence globale entre les laiteries, d'assurer le recouvrement des pénalités, de gérer la réserve nationale et de réaliser les contrôles.

La France a préféré une gestion administrée et localisée très active en faveur des exploitations moyennes. A côté de la commission départementale des structures, la commission mixte répartissant jusque-là les aides à l'installation et au développement des exploitations est chargée de la gestion des transferts des quotas laitiers.

La comptabilisation de la collecte de lait provenant des producteurs situés en montagne se fait à part, ce qui permet une mutualisation des quantités livrées dans le cadre de la « laiterie montagne ».

¹¹ Le prix indicatif est le prix du lait que l'on tend à assurer pour la totalité du lait vendu par les producteurs au cours de la campagne laitière dans la mesure des débouchés qui s'offrent sur le marché de la Communauté et sur les marchés extérieurs (règlement n° 804/68 modifié par les règlements 856/84 et 857/84 du Conseil du 31 mars 1984, etc.)



Au cours des premières années d'existence, divers ajustements sont apportés au dispositif de maîtrise laitière applicable aux zones de montagne et aux autres zones (Annexe 1), qui confèrent des avantages importants aux producteurs des zones de montagne, en particulier :

- La quantité de référence allouée à la laiterie de montagne (campagne 1984/85) est basée sur les livraisons de l'année 1983 diminuées de - 1% alors que dans les autres zones la réfaction est de 2% et portée à 2,2% pour la campagne 1985/86. Pour 1986/87, la montagne, la référence montagne est l'année 1983 augmentée de 3% tandis que dans les autres zones c'est l'année 1983 diminuée de 1,9%. Pour la campagne 1987/88, la référence pour la montagne revient aux livraisons de 1983 moins 3%, alors qu'elle est fixée aux livraisons de 1983 moins 7,9% pour les autres zones.
- Les producteurs des zones de montagne bénéficient d'un lissage de leurs dépassements, d'abord entre massifs, les diminutions de collecte enregistrées dans certains massifs pouvant être compensées par des accroissements survenus dans d'autres, et ensuite en cas de sous-réalisation au plan national, avec le reste de la France.
- A partir de la campagne 1986/87, chaque producteur de montagne bénéficie d'une franchise de 40 000 litres avant pénalités, alors que dans les autres zones cette franchise n'est que de 20 000 litres.
- Les provisions pour dépassement s'élevant à 1F/litre et instaurées en 1986/87 ne sont pas appliquées en zone de montagne.

De multiples dysfonctionnements expliquent ces adaptations, en particulier des comportements « non coopératifs » entre producteurs et avec les autres acteurs de la filière, des revendications légitimes des petits producteurs qui trouveront un écho au plan européen en 1991/92 (programme communautaire de rachat de quantités de référence portant sur 500 000 t pour redistribution aux petits producteurs de moins de 60 000 kg et de moins de 100 000 kg dans les zones de montagne) et, plus globalement, un manque d'anticipation et de pilotage de la part des responsables politiques et syndicaux. Ces dérives illustrent les limites d'un système administré par les laiteries, notamment celles pour lesquelles les livraisons des producteurs de montagne étaient accessoires.

La « communauté montagne », en tant qu'entité territoriale organisée qui avait été promotrice de ce traitement différencié, s'est trouvée progressivement évincée du cœur de la négociation sur les réformes des organisations de marchés intervenues à compter des années 90 et surtout lors de la réforme de 2003.



Au printemps 1992, une réforme conséquente de la PAC transforme une partie des dépenses de soutien des marchés (hors secteur laitier) en aides directes aux exploitations agricoles et rend possible la régionalisation des aides. La réglementation européenne sur les AOP -IGP¹² adoptée en juillet de la même année reconnaît que la promotion de produits présentant certaines caractéristiques peut devenir un atout important pour le monde rural, notamment dans les zones défavorisées ou éloignées, en assurant, d'une part, l'amélioration du revenu des agriculteurs et, d'autre part, la fixation de la population rurale dans ces zones.

Au terme de la période de 7 ans fixée par le règlement établissant les quotas laitiers et au lendemain de la réunification allemande, un régime général de quotas individuels et de références par producteur à la place des quotas de commercialisation ainsi qu'un prélèvement supplémentaire de 115% du prix indicatif en cas de dépassement sont institués¹³. La suppression de la taxe de coresponsabilité et une série d'aménagements conséquents (réduction des quantités-limites moyennant compensation, encouragements à l'extensification ainsi qu'à la cessation d'exploitation, réduction des prix d'intervention des produits laitiers) affaiblissent significativement la différenciation territoriale initiale. De façon concomitante, la loi n°92-1283 relative au nouveau code rural abroge l'article 18 de la Loi Montagne qui préconisait la mise en œuvre d'une politique agricole différenciée (voir supra).

Avec l'introduction des aides directes dans le secteur laitier prévue dans la réforme de 1999 (Agenda 2000) et actée dans la Révision à mi-parcours de 2003, la notion de droit à primes vient se superposer et progressivement remplacer celle de droit à produire. On assiste à l'individualisation des droits à primes et, par le découplage intégralement appliqué dans le secteur laitier par la France, les liens entre la production, le foncier et les territoires sont rompus.

Les Etats membres avaient la possibilité de régionaliser la mise en œuvre du paiement unique. Ils pouvaient rendre uniformes les paiements dans une région sur la base de tous les paiements éligibles, différencier les paiements entre prairies et terres arables, différencier les aides selon

¹² Règlement (CEE) 2081/92 du 14 juillet 1992 relative à la protection des indications géographiques et des appellations d'origine des produits agricoles et des denrées alimentaires

¹³ Règlement (CEE) 3950/92 du 28 décembre 1992 établissant un prélèvement supplémentaire dans le secteur du lait et des produits laitiers



les secteurs, mettre progressivement en œuvre une égalisation des paiements et intégrer les primes laitières de façon anticipée dans le paiement unique. De plus, depuis 1989, les régions pouvaient compléter et adapter le dispositif règlementaire concernant deux aspects essentiels de la nouvelle politique de soutien : la définition de conditions spécifiques voire additionnelles pour le maintien des terres dans de bonnes conditions agricoles et environnementales, ainsi que le financement des mesures agro-environnementales¹⁴, le cas échéant également assorti par des formes nouvelles et plus spécifiques de conditionnalité. La France n'a cependant pas saisi la possibilité qui lui était offerte de conférer au niveau régional un rôle dans la gestion de la politique agricole ou de s'appuyer sur toute autre forme de territorialisation de type Montagne, préférant s'en tenir à une régulation sectorielle.

3. Les effets et le bilan de l'application des quotas laitiers Montagne

L'introduction des quotas n'a pas produit les mêmes effets en montagne qu'en plaine, mais les points de départ étaient différents. La production laitière en montagne avait amorcé un déclin dès les années 70 (en particulier, dans les Alpes et le Jura), alors que l'orientation laitière des exploitations était en progression dans les régions de plaine, cette tendance à la hausse ayant été fortement contrariée par l'introduction des quotas.

Les exploitations laitières de montagne, qui constituaient 29% des exploitations laitières françaises en 1970, n'en représentaient plus que 20% au début des années 80. Leur poids relatif est reparti à la hausse au début des années 90 (22%) et, par la suite, s'est stabilisé à ce niveau. Les restructurations ont été très importantes : en 40 ans, le nombre d'exploitations laitières en montagne a été divisé par 6,5, chutant de 84,7%, selon une pente régulière.

L'évolution du troupeau laitier en montagne a évolué différemment puisque celui-ci a d'abord connu une progression au cours des années 70 et une moindre diminution par la suite (-34,9% en 40 ans) qu'en plaine. Le troupeau laitier de montagne représentait 12,9% du troupeau français en 1970, 14,8% au début des années 80 et 17,5% au début des années 90. Sa part est

¹⁴ La prime au maintien des systèmes d'élevage extensifs (PMSEE dite «prime à l'herbe») a été créée en 1993 à titre de mesure de compensation face au soutien du maïs fourrage. Elle a été classée parmi les mesures agro-environnementales mises en œuvre assez tardivement en France (à titre expérimental en 1989).



restée stable à ce niveau jusqu'en 2010. Toutefois, l'écart s'est accru avec la plaine en ce qui concerne la taille des troupeaux : 35 vaches laitières en moyenne par exploitation en montagne, soit 13 vaches de moins qu'en plaine.

Vaches laitières (montagne y compris haute montagne)

	1970	1979	1988	2000	2010
Nombre d'exploitations	119 441	88 850	51 131	27 119	18 257
Nombre de têtes	970 593	1 065 670	923 433	724 530	632 164

Vaches laitières (France)

	1970	1983	1990	2000	2010
Nombre d'exploitations	410 000	427 000	227 000	128 000	82 000
Nombre de têtes	7 530 000	7 195 000	5 271 000	4 193 000	3 720 000

Source : Agreste recensements agricoles, traitements SSP/Irstea UR DTM

Cette évolution globale masque des disparités entre massifs. En 2010, le Massif central regroupe la moitié des vaches laitières de montagne. Les Alpes du Nord n'ont pas retrouvé leur poids de 1970 et ce sont le Jura et le Massif central Sud qui ont le plus progressé en valeur relative. Entre 1970 et 2010, le Massif central Nord a suivi le même rythme d'évolution que la moyenne nationale de la montagne.

Vaches laitières	Evolution de l'effectif (nombre des têtes) %		Rythme d'évolution générale %
	1970-1988	1988-2010	1970-2010
Vosges	- 28,8	- 26,1	- 1,6
Jura	+ 4,6	- 18,6	- 0,4
Alpes nord	- 28	- 20,6	- 1,4
Alpes sud	- 48,6	- 46,5	- 3,2
Massif central nord	- 1,8	- 35,1	- 1
Massif central sud	+ 29,5	- 34,2	- 0,4
Pyrénées	- 17	- 45,7	- 2

Source : FranceAgriMer, traitements SSP/Irstea UR DTM



Cependant, sur la fin de la période, l'analyse des données relatives aux quotas laitiers montre :

- la moindre diminution du nombre de producteurs porteurs d'une référence laitière en montagne (- 34 %) qu'en plaine (- 39 %), et encore plus faible en haute montagne (- 29 %) ;
- une augmentation du volume total de références laitières (quota laiterie + quota vente directe) un peu plus élevée en montagne (+ 9 %) qu'en plaine (+ 6 %) ;
- une progression de la référence laitière moyenne par producteur un peu plus marquée en plaine (340 000 litres en 2010, soit + 72,5 %) qu'en montagne (207 000 litres, soit + 66 %) et qu'en haute montagne (122 000 litres, soit + 51 %), sans empêcher l'écart de se creuser entre plaine et montagne (plus de 130 000 litres d'écart en 2010/11).

S'agissant du quota moyen « ventes directes », la progression est plus forte en montagne (+28%) qu'en plaine (+ 17 %). Par exploitation (producteur), il s'établit en moyenne à 80 000 litres de lait en montagne en 2010/11 (très proche en haute montagne : 76 000 litres) pour 44 000 litres seulement en plaine. L'écart s'accroît, cette fois, en faveur de la montagne (passant de + 25 000 litres en 2000/01 à + 36 000 litres en 2010/11).

Au-delà de ce constat d'ensemble positif qui a permis à la « laiterie montagne » de maintenir ses capacités productives et par la même occasion l'amélioration des performances zootechniques (Chatellier et al., 2014), les protagonistes de l'époque tirent un bilan nuancé des quotas laitiers montagne.

Les premières années voient se réaliser les présupposés qui avaient milité en faveur de la différenciation :

- a) la production des zones intensives a été bridée et de ce fait, le risque de voir se développer des productions fromagères concurrentes en plaine s'est amoindri ;
- b) l'installation en production laitière en zone de montagne s'est développée car l'existence d'une « laiterie montagne » a permis de libérer des droits à produire, voire d'en créer au profit de certains départements, qui s'étaient engagés (tel le Cantal) dans une politique volontariste d'installation ;
- c) les prix du lait sont restés globalement rémunérateurs, surtout pour les producteurs situés dans les massifs où une partie du lait entrait dans la fabrication de fromages sous appellations, dont les cahiers des charges particulièrement contraignants avaient assis la notoriété.

COLLOQUE SCIENTIFIQUE SFER LML 2016

Les 09 et 10 juin 2016

VetAgro Sup : Campus agronomique de Clermont



LA LIBÉRALISATION DES MARCHÉS LAITIERS : ÉVOLUTION DES POLITIQUES
PUBLIQUES, CONSÉQUENCES ET ADAPTATIONS DES ACTEURS ÉCONOMIQUES



Les professionnels agricoles promoteurs de ce traitement différencié, portent un regard plutôt positif puisqu'ils estiment que le dispositif a rempli son rôle en mettant à l'abri les producteurs de montagne d'une trop forte concurrence de ceux des autres zones et en constituant une « réserve » qui leur a permis de s'adapter progressivement aux nouvelles conditions économiques et, pour certains, de s'engager dans des démarches de long terme d'amélioration de la qualité. L'extension de la période de transition ainsi permise, n'est pas négligeable du point de vue de la cohésion sociale nationale, puisque c'est moins l'ampleur de la transformation sociale que la vitesse à laquelle elle se produit qui provoque une perte de valeurs et une déstructuration du tissu social (Polanyi, 1944).

Toutefois, le pouvoir attribué aux laiteries apparaît très vite excessif. Dès 1986, les laiteries doivent communiquer à l'ONILAIT la référence de chacun des livreurs. Elles perçoivent les pénalités et doivent tenir l'Office informé des mouvements de producteurs intervenus au cours de la campagne laitière. Soucieuses de préserver leur potentiel de production, les laiteries se constituent des trésors de « quotas morts » non déclarés, qu'elles utilisent au bénéfice de certains producteurs, en même temps qu'elles tolèrent les prêts de quotas directement réalisés entre producteurs (Barthélemy, 1999).

Les rangs des opposants à ce régime préférentiel grossissent, particulièrement dans les rangs des producteurs des zones de piémont et défavorisées simples, qui en sont exclus. Les perspectives de captation de valeur ajoutée offertes par les productions sous appellations d'origine ou les indications géographiques de provenance récemment reconnues au plan européen – sans compter la dénomination Montagne instituée par la Loi Montagne - leur échappent. Il est vrai que des territoires pionniers de montagne (tels que le Beaufortin ou les Bauges dans les Alpes) et des coopératives fruitières produisant du Comté dans le Jura ont engagé ces démarches de valorisation plus d'une dizaine d'années auparavant et disposent d'une longueur d'avance. Parmi les producteurs de montagne, la cohabitation de ce système productif avec d'autres systèmes moins régulés s'avère également malaisée.

Deux anciens responsables syndicaux de l'Aveyron interrogés en septembre 2015 font état de tensions sur les quotas libérés et de prix exorbitants des exploitations. Sur la période, dans leur bassin de production, les exploitations laitières sont passées de 120 000 litres à 400 000 litres et de 18 ha par UTH à 50-60 hectares. Les conditions de vie sont très dures même si les

COLLOQUE SCIENTIFIQUE SFER LML 2016

Les 09 et 10 juin 2016

VetAgro Sup : Campus agronomique de Clermont



LA LIBÉRALISATION DES MARCHÉS LAITIERS : ÉVOLUTION DES POLITIQUES
PUBLIQUES, CONSÉQUENCES ET ADAPTATIONS DES ACTEURS ÉCONOMIQUES



exploitations sont viables et les jeunes s'en vont. La crise actuelle frappe plus durement les grosses structures d'exploitation ayant beaucoup investi (robots de traite). Ils considèrent que l'équilibre souhaitable se situe à 30 hectares, 40 vaches et 300 000 litres. Vu le faible nombre de producteurs restant en activité, les interprofessions organisées au niveau européen sont mieux placées que l'Etat pour gérer la crise que le secteur traverse actuellement.

Par ailleurs, les quotas laitiers ont négligé les conséquences environnementales et territoriales de la désertification qu'ils ont provoquées en accélérant la restructuration des exploitations et en incitant à modifier les conduites d'élevage. Ainsi, dans le Massif central, les surfaces pastorales (ou « STH peu productive ») ont fortement régressé entre 1988 et 2010 (- 230 000 ha, soit - 37%), mais ceci n'a pas été le cas dans le massif du Jura.

Les acteurs non-agricoles n'ont pas été associés à la gestion administrée de ces droits à produire territorialisés et s'en sont désintéressés, naturellement. Cela n'a toutefois pas empêché leur engagement dans d'autres démarches territorialisées dans le secteur agricole et plus généralement dans les zones rurales et de montagne.

En fait, à partir de 1988, la politique européenne de cohésion a changé la donne puisque le FEOGA-Orientation a été associé au FEDER et au FSE, en tant que fonds structurel, pour soutenir financièrement les programmes de développement régional dans tous les Etats membres. Les zones rurales en déclin ont bénéficié de programmes pluriannuels identifiés sous le nom « d'objectif 5b » visant l'ensemble des acteurs socio-économiques (agriculteurs, dirigeants d'entreprises industrielles, commerçants et artisans), l'amélioration des conditions de vie des populations et l'attractivité de ces zones. De ce fait, moins de cinq ans après la mise en place des quotas laitiers, les zones rurales ont fait l'objet d'une impulsion économique sans précédent qui a progressivement conduit à repositionner l'activité agricole comme une composante parmi d'autres des stratégies de développement économique.

C'était particulièrement le cas pour les zones de montagne qui étaient restées à l'écart des plans de modernisation touristique (Plan neige). Ainsi, le FEDER a pu venir cofinancer des projets de diversification agricole ou d'amélioration de la qualité, suivant non pas l'habituelle logique de développement d'une filière de production mais guidé par une démarche de



développement territorial intégré plurisectoriel. La reconnaissance des AOP-IGP au plan européen s'inscrit dans un contexte politique ouvert aux revendications de différenciation des territoires et à la démonstration d'une capacité d'auto-organisation des acteurs. Cette réflexion ne conduit pas à négliger l'importance du processus collectif et les efforts consentis par les producteurs laitiers, pour l'obtention d'une appellation ou d'une indication géographique. Elle permet plutôt de comprendre pourquoi les producteurs laitiers de montagne ont connu simultanément deux phénomènes : d'un côté, une mise en œuvre « banalisée » des quotas par une gestion départementale prédominante au regard de la démarche par massif et, de l'autre, l'émergence d'une dynamique territoriale prenant pour support, précisément, la production et la transformation laitières.

Il faudra attendre la loi d'orientation agricole 2006 – 11 du 5 janvier 2006 pour que la Loi Montagne soit complétée, en prévoyant que chaque comité de massif désigne en son sein « une commission spécialisée "qualité et spécificité des produits de montagne" composée en majorité de représentants des organisations professionnelles agricoles. Cette commission est consultée sur les décisions administratives autorisant l'emploi de la dénomination "montagne" intéressant le massif et peut se saisir de toute question concernant le développement de la qualité et de la spécificité des produits de montagne dans le massif. Elle est informée de la mise en œuvre des programmes spécifiques concernant les productions agricoles de montagne et la promotion de la qualité prévus à l'article L. 644-1 du code rural. »

Les documents préparatoires internes à la Commission européenne, en vue de l'adoption du rapport du Commissaire Fischler sur les quotas laitiers le 10 juillet 2003, fondent la suppression de la différenciation sur d'autres arguments. Pour la Direction générale des affaires économiques, certaines motivations ayant présidé à l'adoption d'un régime particulier pour les zones défavorisées et de montagne n'étaient pas suffisamment solides pour justifier son maintien. Ce traitement spécifique s'appuyait en 1984, d'une part, sur les dispositions de la politique de développement rural les concernant (indemnités compensatoires de handicaps naturels) et, d'autre part, sur « la multifonctionnalité de l'élevage laitier dans ces zones contribuant à la production de biens publics, tels que la haute valeur environnementale et le



paysage ». La différence des conduites d'exploitation entre des élevages extensifs et les autres n'était pas prise en compte puisqu'au vu des modèles macroéconomiques, le présupposé était que la réduction des gaz à effet de serre était liée à la réduction du nombre de vaches présentes sur l'exploitation. La seule parade à ce raisonnement a consisté à introduire une référence au « *respect du maintien des terres dans des conditions agronomiques et environnementales satisfaisantes* » en contrepartie de l'octroi des paiements directs découplés, pour éviter les risques d'abandon dans les zones difficiles. Cette disposition a été ajoutée à la proposition de la Commission à l'issue d'après discussions au sein du collège des Commissaires ; elle n'a pas été remise en cause dans les négociations au Conseil¹⁵.

Les Affaires économiques objectaient aussi que « *les assouplissements apportés aux règles de mise en œuvre des quotas laitiers à compter de 1992 ont brouillé les signaux économiques permettant aux producteurs de faire les choix de production optimaux* ». En outre, ils expliquaient que « *la Commission avait proposé dans Agenda 2000¹⁶ de ne maintenir les quotas que pour six ans pour éviter de donner aux producteurs l'impression que le système des quotas avec ses rigidités intrinsèques pouvait durer éternellement. Or, cette proposition n'a finalement pas été avalisée, au Conseil européen de Berlin de mars 1999 (règlement 1255/99)* ».

Conclusion

Dès le départ, le législateur communautaire ne se leurrerait pas sur le caractère provisoire des quotas considérant qu'ils ne sauraient être qu'un palliatif, « *la seule approche saine à moyen et long terme est d'accorder aux prix du marché un rôle accru en tant que guide l'offre et de la demande* » ajoutant « *qu'un tel système crée une rente de situation dans le sens d'un droit à produire et un risque de gel des structures de production qui inhibe la productivité et empêche la spécialisation régionale dans la Communauté* »¹⁷. Il va sans dire qu'une

¹⁵ Règlement (CE) n°1782/2003 du Conseil du 29 septembre 2003, abrogé et remplacé par le règlement (CE) n°73/2009 du Conseil du 19 janvier 2009 établissant des règles communes pour les régimes de soutien en faveur des agriculteurs dans le cadre de la politique agricole commune

¹⁶ COM(1998) 158 final et Mémoire explicatif

¹⁷ COM(85) final du 13 juillet 1985 Perspectives de la PAC, p. 20



spécialisation régionale poussée conduit à éliminer les producteurs laitiers des régions de montagne.

La « laiterie montagne » a facilité pendant une décennie la transition vers des modèles territorialisés et prenant en compte la préservation des paysages et de la biodiversité (Lorenzi et Vakrou, 2005). Les producteurs de montagne étaient *a priori* mieux armés que ceux de la plaine, sans pour autant être également bien placés (comme l'atteste la quasi-disparition des producteurs pyrénéens ou sud-alpins) pour s'y préparer.

Si les quotas ont permis dans un premier temps de « ralentir les horloges »¹⁸, leur courte durée d'application dans un système préférentiel pour la montagne, le manque de relais et leur lente dégénérescence ont indéniablement précipité les évolutions. Un tel système ne pouvait perdurer, sans avoir au préalable établi les outils et les modes de gouvernance adaptés pour asseoir durablement sa légitimité. Il aurait fallu que l'Etat et les socioprofessionnels acceptent de déléguer une partie de responsabilité aux acteurs territoriaux. En effet, l'affirmation d'autres parties prenantes et notamment des acteurs politiques était nécessaire pour confirmer de manière réitérée le caractère vertueux du régime dérogatoire et permettre son adaptation. L'absence de régulation territoriale met également en évidence les faiblesses d'une régulation uniquement sectorielle. Dans l'hyper monde immatériel et connecté actuel où l'industrie est le maillon faible, tiraillée entre les donneurs d'ordre que sont les commerciaux et les concepteurs (Veltz, 2015), les coopératives et les industries privées ne seront-elles pas tentées d'aller s'approvisionner ailleurs, auprès de producteurs plus conciliants et surtout parce que les techniques de transformation et de conservation de plus en plus sophistiquées leur permettent de le faire ?

Comme le suggère un ancien responsable syndical du Cantal, ce n'est plus la quantité de production qui est la clé de la régulation, ni sa répartition géographique entre producteurs, mais les conditions de production (telle que l'autonomie protéique), le bien-être animal, la valorisation sur des produits de niche (type Cantal d'alpage) et la localisation (proximité du bassin de consommation ou liée à un terroir exceptionnel) qui importent.

¹⁸ Pour reprendre la belle formule de P. Delmas (*Le maître des horloges*, Paris, Odile Jacob 1991), citée par Pierre Veltz qui considère que « cette conception est radicalement différente de celle d'un État-bouclier face à la globalisation, doublé d'un État d'assistance et de redistribution »

COLLOQUE SCIENTIFIQUE SFER LML 2016

Les 09 et 10 juin 2016

VetAgro Sup : Campus agronomique de Clermont



LA LIBÉRALISATION DES MARCHÉS LAITIERS : ÉVOLUTION DES POLITIQUES
PUBLIQUES, CONSÉQUENCES ET ADAPTATIONS DES ACTEURS ÉCONOMIQUES



Au sortir des quotas, comme le montrent Dervillé et Allaire (2014), si les producteurs des zones à AOP fortes situées principalement dans les Alpes du nord, le Jura, et le cœur du Massif central, peuvent s'appuyer sur des dispositifs de coordination éprouvés, les autres sont en situation plus problématique. Pour ceux-là, de nouvelles pistes sont à explorer pour valoriser leur situation géographique en promouvant le rôle de l'élevage, au-delà de la production laitière bovine, en tant que prestataire de services climatiques (activateur de puits de carbone). On pourrait, par exemple, aider de façon significative les 50-60 premiers hectares herbagers des exploitations d'élevage à partir d'un écrêtement des paiements directs. On pourrait aussi expérimenter la rémunération des pratiques agricoles qui contribuent à la reconquête des prairies ou à leur maintenance dans le cadre du marché global de la compensation carbone (Lorenzi, 2013). Cette piste à long terme aura d'autant plus de chance d'aboutir qu'elle impliquera des acteurs régionaux et sera fondée sur l'expérimentation. Elle supposera aussi la construction d'une image mobilisatrice pour les agriculteurs eux-mêmes sachant dépasser les archétypes de l'exploitant familial moderne et de l'agriculteur entrepreneur.



Evolution du dispositif de maîtrise laitière dans les zones de montagne

Campagne laitière	Montagne	Autres zones
<p>1984/1985</p> <ul style="list-style-type: none"> - Quantité de référence française : 25,6 millions de tonnes 	<ul style="list-style-type: none"> - Livraisons de 1983 moins 1% - Les quantités libérées à partir des plans de restructuration/aides à la cessation sont affectées aux seules entreprises qui collectent plus de 60% de leur lait en zone de montagne 	<ul style="list-style-type: none"> - Livraisons de 1983 moins 2%
<p>1985/1986</p> <ul style="list-style-type: none"> - Ajout d'un quota « Vendeurs directs » de 169 000 tonnes (1,2% de la quantité de référence) - Dépassements - Pénalités / superprélèvement 	<ul style="list-style-type: none"> - Livraisons de 1983, compte tenu du transfert d'une partie du quota « Vendeurs directs » - Néant 	<ul style="list-style-type: none"> - Livraisons de 1983 moins 3% ramenés à moins 2,2% compte tenu du transfert d'une partie du quota « Vendeurs directs » - 182 000 tonnes - Varient de 0,01 F à 0,70 F/litre
<p>1986/1987</p> <ul style="list-style-type: none"> - Renforcement du quota « Vendeurs directs » à hauteur de 137 000 tonnes (0,7% de la quantité de référence) - Système de provision pour pénalités - Pénalisation des dépassements - Dépassements - Pénalités 	<ul style="list-style-type: none"> - Livraisons de 1983 plus 3%, compte tenu du transfert d'une partie du quota « Vendeurs directs » - Néant - A partir du 40 001 litres de dépassement - 200 000 tonnes - Soit un dépassement net de 50 000 tonnes - Comprises entre 0,50 F/litre et 1,50 F /litre en fonction du niveau de la référence des producteurs 	<ul style="list-style-type: none"> - Livraisons de 1983 moins 2,2% ramenés à moins 1,9% compte tenu du transfert d'une partie du quota « Vendeurs directs » - 1 F/litre - A partir du 20 001 litres de dépassement - Sous réalisations : 155 000 tonnes - Idem
<p>1987/1988</p> <ul style="list-style-type: none"> - Nouvelle quantité de référence pour la France : 24,9 millions de tonnes (résultant du gel européen de 2% Règlement(CEE) N°1335/86) - Gel européen supplémentaire de 4% compensé (aide de 0,75 F/litre) 	<ul style="list-style-type: none"> - Livraisons de 1983 moins 3% 	<ul style="list-style-type: none"> - Livraisons de 1983 moins 7,9%

Source : Auteure



Bibliographie

Barthélemy D., David J. (INRA), [1999] *L'agriculture européenne et les droits à produire*, ISBN : 2-7380-0899-2

Chevalier M. [1989], *La loi Montagne et sa mise en œuvre*, Annales de Géographie, numéro 545, pp 84 - 91

Commission européenne [2009], *Situation du marché laitier en 2009*, Bruxelles, http://ec.europa.eu/agriculture/markets/milk/report2009/com2009_385_fr.pdf

Commission européenne [2002], Rapport sur les quotas laitiers, Document de travail, juillet 2002

Commission européenne [2002], Révision à mi-parcours de la politique agricole commune. Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen, juillet 2002

Chatellier V. [2004], *La réforme de la PAC (juin 2003) et les exploitations productrices de lait et de viande bovine en France : entre risques et opportunités*, Journées nationales GTV, Tours 2004

Chatellier V., Lelyon B., Perrot C., You G. [2014], *Trajectoires du secteur laitier français à la veille de la suppression des quotas*, Journées normandes vétérinaires 2014, Symposium Merial

Dervillé M. Allaire G. [2014], Quelles perspectives pour les filières laitières de montagne après la suppression des quotas laitiers ? Une approche en termes de régime de concurrence INRA Productions animales, 2014, numéro 1

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

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

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

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

Lorenzi F., Vakrou A. [2005], *The European support policy for mountain and hill farming, as a basis for the development of an agri-environmental policy*, Workshop "The political economy of agri-environmental policies in the USA and the EU", 27-28 Mai 2005, university of California Berkeley

COLLOQUE SCIENTIFIQUE SFER LML 2016

Les 09 et 10 juin 2016

VetAgro Sup : Campus agronomique de Clermont



LA LIBÉRALISATION DES MARCHÉS LAITIERS : ÉVOLUTION DES POLITIQUES
PUBLIQUES, CONSÉQUENCES ET ADAPTATIONS DES ACTEURS ÉCONOMIQUES



Lorenzi F. [2013], *Gestion foncière de type « biens communs » en montagne – Bilan de la Loi Pastorale* in Le Foncier agricole : Lieu de tensions et bien commun, Revue Pour, n°220, GREP, décembre 2013

Ministère de l'Agriculture, *L'agriculture en montagne Evolutions 1988-2010 d'après les recensements agricoles* - AGRESTE Les Dossiers N°26 - Juillet 2015

Polanyi K. [1944] *La grande transformation*, traduction Gallimard 1983, pp 80-81

Trouvé A., Kroll J.C. [2013], *Lecture critique d'une dérégulation des marchés: le cas de la suppression des quotas laitiers*. Agronomie, Environnement & Sociétés, n° 3, pp. 115-124

Veltz P. [1996], *Mondialisation, villes et territoires -l'économie d'archipel*, PUF

Veltz P. [2015], *La société hyperindustrielle et ses territoires*, Futuribles n°409 novembre - décembre 2015