



HAL
open science

La fin des quotas : rupture ou continuité

Christophe Perrot, Vincent Chatellier, Myriam Ennifar, Gérard You

► **To cite this version:**

Christophe Perrot, Vincent Chatellier, Myriam Ennifar, Gérard You. La fin des quotas : rupture ou continuité. Chambres d'Agriculture, 2015, 1043, pp.17-20. hal-02632238

HAL Id: hal-02632238

<https://hal.inrae.fr/hal-02632238>

Submitted on 27 May 2020

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



DOSSIER

SORTIE DES QUOTAS LAITIERS

Quelles évolutions,
pour quelles
adaptations ?

CE DOSSIER
A ÉTÉ RÉDIGÉ PAR :

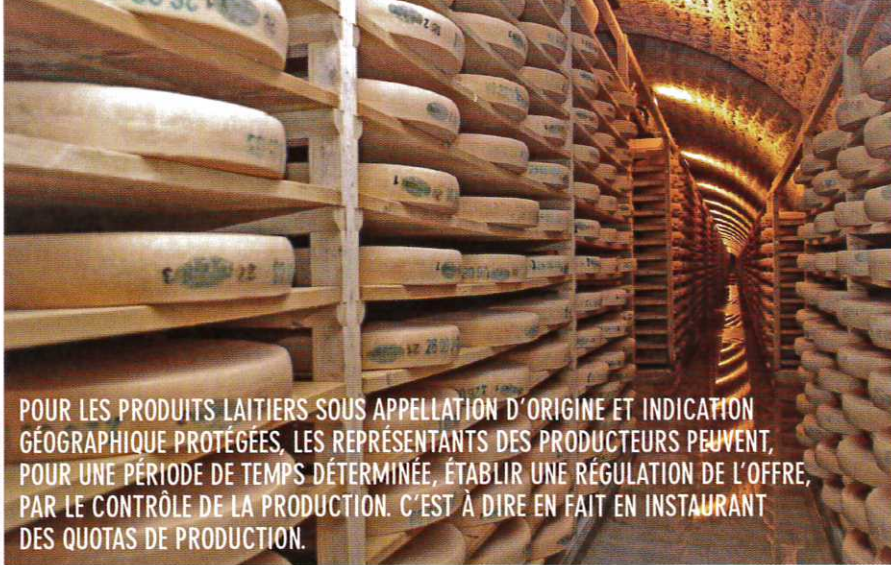
Thierry POUCH
Xavier BRIOT
Laetitia VERNIÈRES
Pierre LAMBARÉ
Victor SIMÉON
Chambres d'agriculture
France

Christophe PERROT
Gérard YOU
Institut de l'élevage

Vincent CHATELLIER
INRA UR 1134

Myriam ENNIFAR
FranceAgriMer

Jean-Christophe KROLL
Agrosup DIJON



POUR LES PRODUITS LAITIERS SOUS APPELLATION D'ORIGINE ET INDICATION GÉOGRAPHIQUE PROTÉGÉES, LES REPRÉSENTANTS DES PRODUCTEURS PEUVENT, POUR UNE PÉRIODE DE TEMPS DÉTERMINÉE, ÉTABLIR UNE RÉGULATION DE L'OFFRE, PAR LE CONTRÔLE DE LA PRODUCTION. C'EST À DIRE EN FAIT EN INSTAURANT DES QUOTAS DE PRODUCTION.

perte de confiance des consommateurs en raison des risques potentiels pour la santé publique, animale ou végétale.

Ces mesures exceptionnelles pourront prendre différentes formes : retrait du marché ou distribution gratuite des produits, conversion et transformation, stockage par les opérateurs privés, actions de promotions conjointes, accords sur les exigences de qualité, achat commun d'intrants, ou encore planification temporaire de la production. Le financement de ces mesures exceptionnelles sera assuré par la réserve pour les crises dans le secteur de l'agriculture. Cette réserve s'élève à 430 millions d'euros pour 2015. De tels outils seront-ils adaptés à tous les types

de crise du marché du lait ? De façon générale, tous ces outils interrogent sur la capacité de la Commission à faire face à une crise structurelle. Ils sont adaptés pour réagir à de légères dérégulations du marché, mais pas pour résorber une crise s'étalant sur une période de temps importante.

LE CAS PARTICULIER DES PRODUCTIONS SOUS AOP

Le contrôle de la production ne va pas complètement disparaître avec la fin des quotas laitiers. Pour les produits laitiers sous Appellation d'Origine Protégée et Indication Géographique Protégée, les

représentants des producteurs peuvent, pour une période de temps déterminée, établir une régulation de l'offre, par le contrôle de la production. C'est à dire en instaurant des quotas de production. Toutefois l'OCM spécifie bien que la régulation de l'offre ne doit en aucun cas se traduire par la fixation d'un prix, même s'il s'agit d'un prix indicatif ou d'une re-commandation.

Les organismes de défense doivent en faire la demande auprès de la Commission Européenne. A ce jour, en France, les appellations Comté, Beaufort et Reblochon ont adopté de telles mesures, ce qui correspond à environ 40 % du volume de production de fromages AOP en France. Plus généralement, 22 % des éleveurs de vaches laitières en France sont inscrits dans une démarche AOP, et 9,6 % du lait produit dans le pays est destiné à ces spécialités fromagères. ●

Xavier BRIOT, Pierre LAMBARÉ

Élèves AgroParisTech

Stagiaires Chambres d'agriculture France

Direction économie des agricultures et des territoires

LA FIN DES QUOTAS LAITIERS

RUPTURE OU CONTINUITÉ ?

Répartition territoriale, diversité des stratégies industrielles et des types de contractualisation, installation transmission, restructuration et modernisation des exploitations laitières, investissements, dépendance aux prix du marché et au coût de l'alimentation animale, autant de sujets cruciaux évoqués lors de la dernière édition des Rencontres Recherches Ruminants.

DYNAMIQUES DES MARCHÉS MONDIAUX, VOLATILITÉ DES PRIX, CONTRACTUALISATION, UNE FILIÈRE PILOTÉE PAR L'AVAL ?

La fin des quotas coïncide avec un contexte de marché très dynamique et souvent favorable (mais avec des prix fortement volatils) qui a permis à la France de développer ses exportations de produits laitiers et de dégager des excédents commerciaux importants. La balance commerciale de la France (+ 3,5 milliards d'euros en 2014) a augmenté de 1,7 milliard d'euros depuis 2000 sous l'impulsion déterminante des pays tiers (+1,1 milliard

d'euros). Le passage d'une régulation administrée par les Pouvoirs publics à une régulation privée au travers de la formalisation de contrats entre les producteurs et des industriels aux stratégies variées s'opère en relâchant progressivement l'ancrage organisé de la production au territoire. Les stratégies que déploieront les acteurs de la transformation laitière au cours des prochaines années ne seront pas homogènes pour de multiples raisons : de taille, de spécialisation sur les marchés d'aval (mix-produit), de statut d'entreprise (coopérative versus privée), de degré d'internationalisation (groupes internationaux versus petites et moyennes entreprises régionales) ou même de robustesse financière. ●●●



© Edler von Rebenstein fotolia.com

38%

des chefs
d'exploitations en
production laitière
avaient moins de 40
ans en 2000

24%

des chefs
d'exploitations en
production laitière
avaient moins de 40
ans en 2010

Derrière le terme général de contractualisation, les formes d'application seront variées et il pourra en résulter des pratiques différentes d'une entreprise à l'autre en ce qui concerne, par exemple, les volumes offerts aux producteurs, la fixation des prix, la gestion de la saisonnalité, etc. Il en découlera que tous les producteurs de lait n'auront pas les mêmes opportunités de développement, d'autant que ces dernières dépendront aussi de la vitesse de restructuration, au plan local, des exploitations laitières avoisinantes.

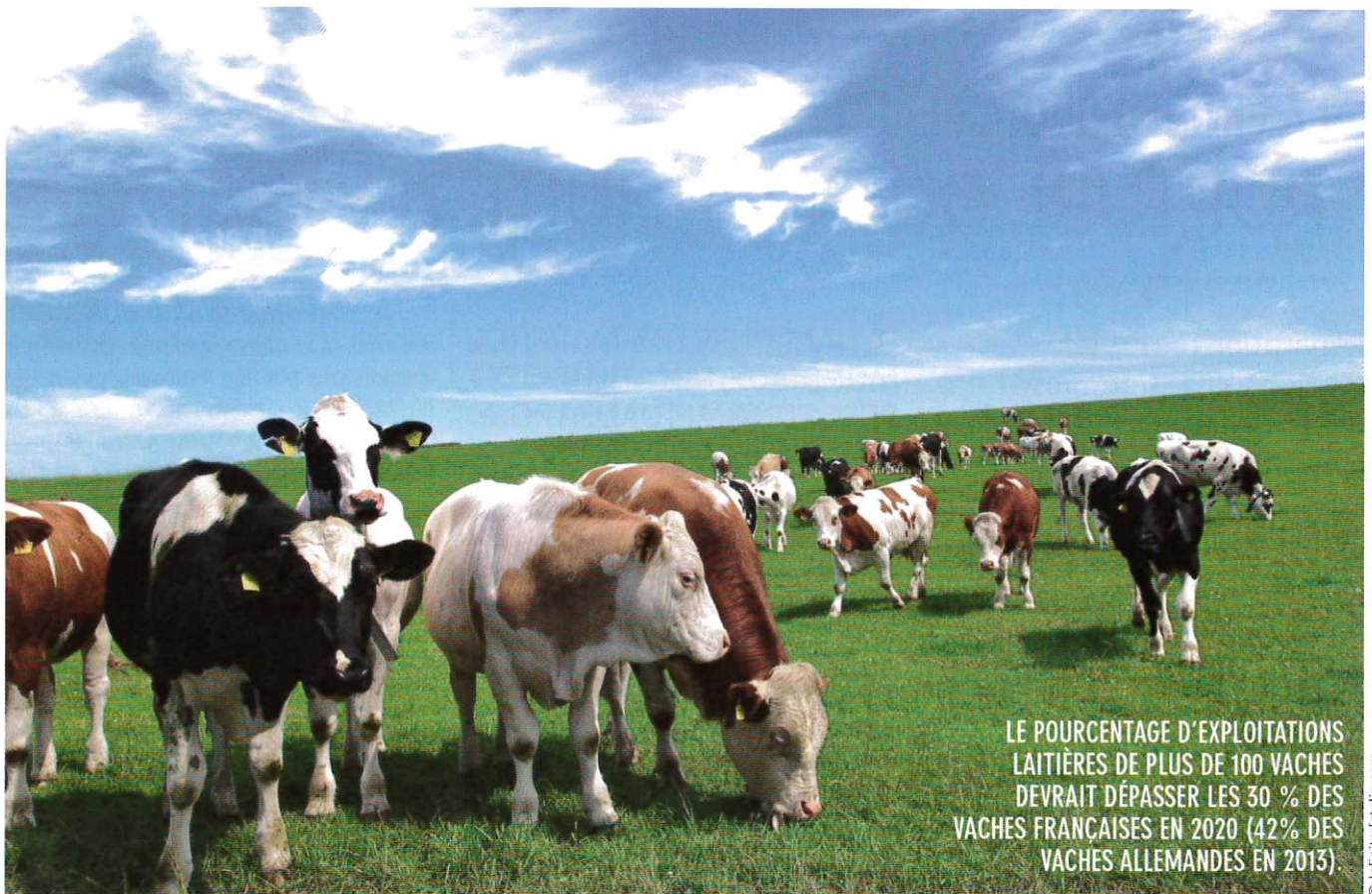
CROISSANCES ACCÉLÉRÉES ET ÉMERGENCE DE GRANDES EXPLOITATIONS LAITIÈRES À LA FRANÇAISE

Après avoir connu une période de grande stabilité entre 1995 et 2005 (prix du lait stable, rythme de restructuration modéré des exploitations laitières et surtout stabilité presque totale de la répartition territoriale de la production laitière), le secteur laitier français a été mis en mou-

vement de façon rapide et profonde par l'émergence de ce nouveau contexte de production et par une évolution démographique importante. Rajeunie de façon très volontariste grâce à la politique de pré-retraite/installation des années 1990, la pyramide des âges des producteurs affichait 38 % de chefs d'exploitation à moins de 40 ans en 2000. Ce pourcentage est tombé à 24 % en 2010 (ou 27 % en tenant compte de tous les coexploitants), alors que le pourcentage de chefs de plus de 50 ans augmentait fortement (de 32 à 38). La fin des quotas laitiers est donc gérée par des producteurs qui pour la moitié d'entre eux, compte tenu des carrières des chefs d'exploitations laitières, préparent la cessation ou la transmission de leur activité dans les dix ans.

Jusqu'au milieu des années 2000, la croissance des exploitations laitières françaises et les gains de productivité du travail, deux fois plus faibles que chez nos voisins d'Europe du Nord, étaient nettement impactés par des choix politiques spécifiques qui se sont révélés progressivement antagonistes. Le maintien de la pro-

SUITE PAGE 19



LE POURCENTAGE D'EXPLOITATIONS
LAIITIÈRES DE PLUS DE 100 VACHES
DEVRAIT DÉPASSER LES 30 % DES
VACHES FRANÇAISES EN 2020 (42% DES
VACHES ALLEMANDES EN 2013).

© Infinite fotolia.com

50 %

Part des exploitations laitières de plus de 800 000 litres en zone de polyculture élevage

61 %

Nombre d'exploitations laitières de plus de 800 000 litres en GAEC en Bretagne et Pays de la Loire

de 4 000 à 5 800

Evolution du nombre d'exploitations laitières de plus de cent vaches de novembre 2012 à novembre 2014

duction sur tout le territoire, objectif qui l'a finalement emporté sur la discrimination positive en faveur des exploitations de taille « moyennes », a favorisé l'émergence de grandes exploitations d'abord dans les zones laitières les moins denses (là où la demande de quotas était la moins forte). En 2010, la moitié des exploitations de plus de 800 000 l était située dans des zones de polyculture-élevage (contre 28 % des exploitations laitières au total). Dans les zones plus denses, la réglementation des quotas mais aussi le souhait de partager l'astreinte de la traite avec des coexploitants égaux en droits et en devoirs ont favorisé des formes d'organisation originales (à l'échelle européenne ou mondiale). Ainsi, 61 % des exploitations de plus de 800 000 litres des zones d'élevage de Bretagne et Pays de la Loire sont sous la forme d'associations (GAEC essentiellement) entre tiers (associés non apparentés). Une éventuelle convergence, après les quotas, de ces exploitations vers les formes classiquement pratiquées ailleurs (un chef d'entreprise, éventuellement son successeur, et des salariés) fait actuellement l'objet de débats non consensuels.

Dans le cadre du nouveau contexte, la taille des exploitations laitières évolue très rapidement. Stimulé par la perspective de prix du lait favorables à la fin 2013, le nombre d'exploitations laitières de plus de 100 vaches laitières est passé d'un peu moins de 4 000 à 5 800 entre novembre 2012 et novembre 2014 (données BDNI). Ce type d'exploitations qui ne regroupait que 3 % des vaches françaises en 2000, en regroupe désormais près de 20 %, et même 30 % dans de nombreuses zones de polyculture-élevage ou plus de 40% en Vendée ou dans la Vienne (contre

un peu plus de 50 % en Allemagne du Nord). Compte tenu du nombre d'exploitations françaises proches de ce seuil des 100 vaches laitières, ce mouvement est sûrement loin d'être achevé. En simulant des croissances d'exploitation identiques à taille et région égales, ce pourcentage devrait dépasser les 30 % des vaches françaises en 2020 (42 % des vaches allemandes en 2013).

Au-delà de l'émergence de ces grandes exploitations, la sortie progressive des quotas avec une référence nationale en hausse et davantage de mobilité s'est traduite par une diffusion de croissances dans l'ensemble du secteur laitier français avec quelques nuances. Entre 2008/09 et 2013/14, 70 % des exploitations sont en croissance, avec 26 % de livraisons en plus en moyenne par exploitation en 5 ans (données FranceAgriMer). Le taux d'exploitations en croissance est plus fort pour les ateliers laitiers de grande dimension, plus fort dans les zones laitières les plus denses (Ouest et massif du Jura, classiquement les deux zones laitières les plus dynamiques) et plus faible dans les zones de polyculture-élevage peu denses (à peine 50 %) victime d'une véritable déprise laitière. La baisse des livraisons totales dépasse les 20 % pour le bassin Aquitain. D'où des phénomènes cumulatifs ou effets boule de neige. La distribution des tailles d'exploitation s'étale. L'écart de dimension

moyenne entre les exploitations laitières de plaine et de montagne s'accroît chaque année un peu plus (380 000 litres contre 226 000 litres en 2013/14) et la production laitière se redéplace sur le territoire depuis 2006.

Une projection réalisée à l'Institut de l'Élevage montre que la transformation profonde et rapide de la structure des exploi-

tations laitières françaises pourrait se poursuivre mais que le rythme de disparition devrait continuer à se réduire si le secteur sait garder son attractivité actuelle pour les jeunes installés. Si les exploitations suivaient entre 2010 et 2020 les trajectoires suivies entre 2000 et 2010 par les exploitations de mêmes caractéristiques (région, âge, taille, système), 55 000 exploitations pourraient gérer en 2020 le même nombre de vaches laitières qu'en 2013 (3,7 millions), autorisant une petite progression de la collecte conforme au projet de l'interprofession laitière française. Après avoir été divisé par 6 durant la période des quotas (427 000 exploitations laitières en 1983, 71 000 exploitations actives en avril 2013, sans doute 66 000 environ le 1^{er} avril 2015), le nombre d'exploitations laitières pourrait continuer à diminuer mais dans de bien moindres proportions.

Après avoir été divisé par 6 durant la période des quotas (427 000 exploitations laitières en 1983, 71 000 exploitations actives en avril 2013, sans doute 66 000 environ le 1^{er} avril 2015), le nombre d'exploitations laitières pourrait continuer à diminuer mais dans de bien moindres proportions.

Ce mouvement suppose néanmoins la poursuite d'une restructuration du secteur avec des investissements en bâtiments-équipements conséquents pour reloger 1 million de vaches laitières (à l'horizon 2030) dans 40 000 exploitations. Le chiffrage de ces investissements nécessaires aboutit à une valeur comparable au montant très élevé investi à l'amont de la filière par les exploitations laitières au cours des années 2000 (800 millions par an d'après une estimation réalisée à partir du RICA). Il fait écho avec les enjeux liés à la discussion du volet « investissements » dans le cadre du second pilier de la PAC 2015-2020, moins bien doté mais au moins aussi important que le volet « fonctionnement » (aides directes annuelles, largement découplées) de cette même politique agricole commune. ●●●

**ENTRE 2008/09
ET 2013/14,
70 % DES
EXPLOITATIONS SONT
EN CROISSANCE, AVEC
26 % DE LIVRAISONS
EN PLUS EN MOYENNE
PAR EXPLOITATION.**
(données FranceAgriMer)

UNE POLITIQUE LAITIÈRE COMMUNE INACHEVÉE ?

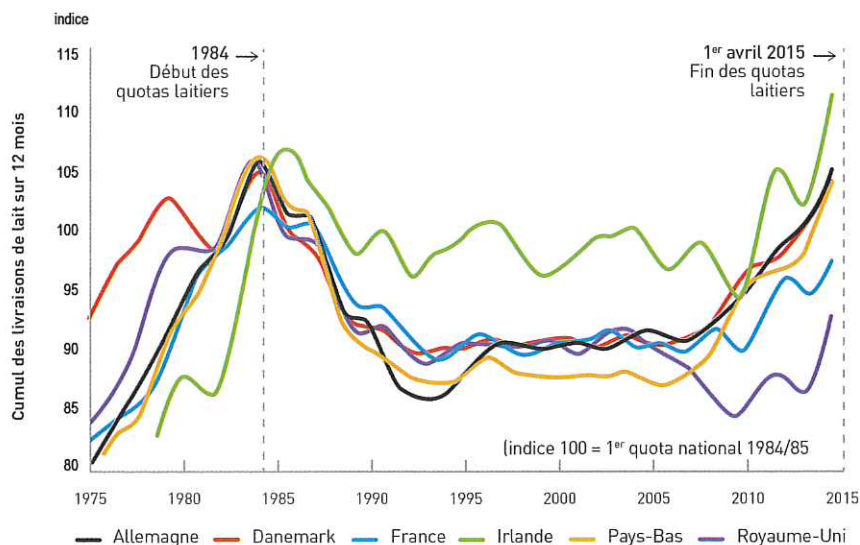
Les quotas laitiers déclinés en France avec des modalités d'application très particulières, complétés par une politique d'installation qui a eu un grand succès en production laitière, ont façonné pendant trente ans le visage de la France laitière. Depuis 2006, la « sortie progressive » gérée depuis Bruxelles a constitué une véritable période de transition pendant laquelle l'évolution des structures et de la géographie laitière française a été animée par de nouveaux rapports de prix et une forte volatilité.

Compte tenu de l'accélération de la croissance des exploitations dont c'était le projet, aujourd'hui seule une minorité des exploitations (une sur 3 en moyenne, un peu moins d'une sur deux dans l'Ouest en 2013/14) sont encore limitées par les quotas. Les déterminants de la production laitière sont désormais ailleurs : incitation à produire exercée par la marge laitière sur coût alimentaire, facteurs limitants divers (bâtiments-équipements, main-d'œuvre, surface).

La volatilité des prix est perçue très négativement par les producteurs français dont le coût de production est très marqué par les charges fixes (70 %), mais leur réponse aux signaux du marché a été particulièrement nette à plusieurs reprises dans cette période de transition beaucoup plus chahutée en France que plus au nord où la sortie progressive s'est transformée en décollage en puissance (cf. graphique). Le niveau futur de la production laitière dépendra fortement de l'écart entre le prix du lait et le coût de l'alimentation.

D'autant plus que les exploitations laitières françaises sont nettement moins spécialisées que leurs voisins et concurrentes d'Europe du nord, sauf en montagne et en

Évolution des livraisons de lait entre 1975 et 2015 dans 6 principaux pays laitiers européens



Source Eurostat - traitement Institut de l'Élevage

Bretagne. La gestion de la volatilité des prix et des volumes du fait d'aléas climatiques, sanitaires, économiques ou géopolitiques sera un point central d'une organisation à trouver entre producteurs et transformateurs puisque la Politique Agricole Commune s'est soigneusement éloignée du sujet sous la pression d'Etats membres qui y verraient un frein à leurs avantages comparatifs supposés.

Compte tenu de la puissance et de la constance des déplacements géographiques de la production observés depuis 2006, la production laitière devrait continuer à refluer de certains territoires, d'autant plus que la densité laitière est faible et les alter-

natives accessibles et séduisantes. Le recul devrait continuer à être plus fort dans certaines zones de polyculture-élevage qu'en montagne, future bénéficiaire de nouveaux transferts d'aides directes suite aux choix nationaux opérés pour la PAC (2014-2020) qui cherchent à préserver la diversité de la France laitière dans le nouveau contexte avec la boîte à outils récemment négociée au niveau européen.

Bien que les fondamentaux des marchés des produits laitiers soient bons (demande mondiale croissante) en particulier pour l'Europe, qui fait partie des rares zones mondiales capables d'approvisionner le marché mondial, on ne peut pas exclure que les insuffisances de cette boîte à outils apparaissent au grand jour si la volatilité non gérée finit par décourager les investissements et le renouvellement des générations d'éleveurs. ●

LE NIVEAU FUTUR DE LA PRODUCTION LAITIÈRE DÉPENDRA FORTEMENT DE L'ÉCART ENTRE LE PRIX DU LAIT ET LE COÛT DE L'ALIMENTATION

LA GESTION DE LA VOLATILITÉ DES PRIX ET DES VOLUMES DU FAIT D'ALÉAS CLIMATIQUES, SANITAIRES, ÉCONOMIQUES OU GÉOPOLITIQUES SERA UN POINT CENTRAL D'UNE ORGANISATION À TROUVER ENTRE PRODUCTEURS ET TRANSFORMATEURS

Christophe PERROT, Gérard YOU
Institut de l'élevage, département Economie

Vincent CHATELLIER
INRA, UR 1134 (LERECO)

Myriam ENNIFAR
FranceAgriMer