

UMR 1041 INRA – AGROSUP



CESAER



Centre d'Economie et Sociologie
appliquées à l'Agriculture et aux Espaces Ruraux

Quelle perspective de régulation après la sortie des quotas ?

Faut-il encore une politique laitière européenne ?

**Jean-Christophe Kroll, Aurélie Trouvé
Martin Déruaz**

Septembre 2010

PLAN DU DOCUMENT

Avant propos	p. 2
Résumé	p. 3
Introduction	p. 5
1. La sortie des quotas laitiers dans le débat économique	p. 6
<i>1.1. Pourquoi les quotas en 1984 ?</i>	<i>p.8</i>
<i>1.2. Sortir des quotas pour augmenter le bien-être</i>	<i>p.8</i>
<i>1.3. Imperfection des marchés et volatilité des prix</i>	<i>p.14</i>
<i>1.4. Effets attendus de la suppression des quotas</i>	<i>p.14</i>
2. La régulation du secteur laitier : comparaisons internationales	p.19
<i>2.1. La régulation du secteur laitier dans les pays tiers, hors de l'UE</i>	<i>p. 19</i>
<i>2.2. Le secteur laitier dans l'UE à la veille de la sortie des quotas</i>	<i>p. 22</i>
3. Perspectives de régulation des marchés laitiers européens :	
Analyse critique	p.27
<i>3.1. Le scénario catastrophe de la dérégulation totale</i>	<i>p. 27</i>
<i>3.2. Les propositions du groupe de haut niveau</i>	<i>p. 27</i>
<i>3.3. Les alternatives possibles dans le cadre d'une régulation publique</i>	<i>p. 33</i>
Conclusion	p. 37
Bibliographie	p. 40

Avant propos

Le présent document de recherche est l'aboutissement d'un travail confié à une équipe de l'UMR 1041 INRA-AgroSupDijon (laboratoire CESAER) dans le cadre d'une convention d'étude. Selon les termes de la convention, les résultats sont publics, sous réserve de non diffusion d'informations confidentielles. Les travaux rapportés étant alimentés par des sources publiques et ne contenant aucune information à caractère confidentiel, aucun obstacle ne s'oppose à leur diffusion. Toutefois, en dépit de la clause usuelle selon laquelle le contenu du document n'engage que la responsabilité de ses auteurs, le commanditaire de l'étude ne souhaite pas être associé à la diffusion des résultats. Le présent document acquiert donc le statut d'un document de recherche, financé par un généreux sponsor qui a choisi de garder l'anonymat et sa diffusion n'engage bien évidemment que la responsabilité de ses auteurs.

La présentation des résultats de la recherche est structurée en trois documents :

1. La présente synthèse intitulée : *"Quelles perspectives de régulation après la sortie des quotas? Faut-il encore une politique laitière européenne ?"* qui constitue le tome 1 de l'ensemble
2. Un second document intitulé *"Analyse des différents modes de régulation des marchés des produits laitiers dans le monde"* (avril 2010) qui constitue le tome 2 de l'ensemble
3. Un troisième document intitulé *"La sortie des quotas : état des lieux et perspectives en Europe"* (septembre 2010), qui constitue le tome 3 de l'ensemble

Ce rapport de synthèse s'attache à confronter les résultats des comparaisons internationales menées hors de l'UE et au sein de l'UE aux différentes productions théoriques qui alimentent le débat économique sur la sortie des quotas. Il reprend de ce fait en les complétant et en les développant de nombreux éléments qui figurent déjà dans les conclusions partielles des tomes 2 et 3. C'est pourquoi nous avons fait le choix d'une diffusion large de la synthèse, avec la possibilité d'adresser aux lecteurs intéressés les tomes 2 et 3 à leur demande.

Cette recherche, placée sous la responsabilité de J.C. Kroll et A. Trouvé, enseignants chercheurs à AgrosupDijon, membres de l'UMR CESAER, a largement profité à ses différentes étapes de la participation des ingénieurs élèves de la voie d'approfondissement de seconde année de l'ENGREF intitulée "économie et politique agricole", placée sous la responsabilité du Département de Sciences Humaines et Sociales d'Agrosup Dijon, notamment pour la phase d'enquêtes aux États-Unis.

Plus particulièrement, M. Deruaz, ingénieur élève de la voie d'approfondissement en "Economie et politique agricole", a travaillé en continu sur le sujet aux différentes étapes de sa formation, durant sa mission en alternance auprès de l'Institut de l'Élevage, de septembre 2009 à février 2010, et durant sa mission d'expertise à temps plein auprès du bureau du lait de la DGPAAT de mars à septembre 2010.

L'orientation du travail a en outre bénéficié des conseils avisés de nombreux experts de l'administration et des organisations professionnelles. Que tous, étudiants et experts, soient chaleureusement remerciés pour leur soutien, ainsi que tous ceux qui ont répondu à nos enquêtes et nos collègues à l'étranger, tels que D.Barjolles, directrice d'AGRIDEA et E.Stucki, directeur adjoint de la station fédérale de recherche agronomique de Changin, en Suisse, le professeur M. Reed de l'Université du Kentucky et les professeurs E.Jesse, J.-P.Chavas, R.Cropp et B.W.Gould, de l'Université du Wisconsin aux États-Unis, les professeurs N.König et R.Jongeneel de l'Université de Wageningen, les professeurs A.Heissenhuber et H.Hoffman de l'Université de Munich, et bien d'autres encore qu'il ne nous est pas possible ici de citer exhaustivement.

Dans une période de réorientation de la politique laitière européenne dont les enjeux pour la France sont essentiels, les auteurs ont choisi de poser les problèmes dans toutes leurs contradictions économiques et politiques. Ils ont délibérément exclu toute tentative d'édulcoration de leurs analyses visant la recherche d'un consensus, l'objectif restant de mettre à la disposition des chercheurs, des professionnels ou des décideurs le maximum d'informations factuelles à confronter aux discours théoriques, pour élargir le champ de l'analyse.

Résumé

La politique laitière européenne demeure marquée par un contexte de surproduction importante apparue dès la fin des années 70, qui a conduit en 1984 à la mise en place de quotas. Cette forme de régulation des marchés laitiers, qui a perduré pendant deux décennies, est aujourd'hui en voie de démantèlement progressif d'ici 2014 ou 2015. Cette sortie des quotas ne peut être comprise qu'en lien avec les autres décisions concernant le secteur laitier, qui toutes aboutissent à une libéralisation accrue des marchés.

Cette recherche vise à interroger la sortie des quotas et ses conséquences, ainsi que les perspectives de régulation des marchés laitiers. Elle croise des résultats issus de la littérature économique et d'enquêtes de terrain notamment aux Etats-Unis, en Suisse, en Allemagne et aux Pays-Bas pour une comparaison internationale des modes de régulation des secteurs laitiers. Les observations empiriques se sont appuyées à chaque fois sur des documents institutionnels et sur une quinzaine d'entretiens avec des acteurs publics et privés considérés comme représentatifs et jouant un rôle important dans la filière laitière.

1. La sortie des quotas laitiers dans le débat économique

L'état des lieux de la littérature économique sur les conséquences de la sortie des quotas met en évidence l'hégémonie des travaux reposant sur des cadres théoriques néoclassiques standards dans les argumentaires mobilisés pour justifier cette sortie des quotas. Ce cadre théorique conduit, par construction, à considérer que les quotas constituent une rente indue pour les agriculteurs, dont la suppression est bénéfique au bien-être collectif, dans la mesure où ce que gagnent les consommateurs et les contribuables est supérieur à ce que perdent les producteurs.

Il s'agit alors d'évaluer le poids et la vraisemblance des hypothèses sur lesquelles reposent ces modèles dans les résultats obtenus et la légitimité des implications normatives qu'on peut en tirer. Or la littérature économique fournit de ce point de vue de nombreux éléments permettant de remettre en cause les hypothèses des modèles. Livrés à eux mêmes, les marchés laitiers sont sujets à d'importants dysfonctionnements en raison de leurs caractéristiques propres telles que la rigidité de la demande, les variations aléatoires du volume de production, une asymétrie d'information sur les conditions de valorisation de la matière première, des contraintes techniques qui créent une situation de dépendance économique réciproque entre producteurs et transformateurs, des difficultés d'ajustement à court terme de la production à l'instabilité des prix, et une étroitesse des échanges internationaux. Autant de dysfonctionnement qui, d'un strict point de vue théorique, peuvent justifier une intervention correctrice des pouvoirs publics. Les études empiriques et prospectives montrent également que la suppression des quotas laitiers a des conséquences sociales et environnementales importantes, liées à un renforcement de la sélection des exploitations, à l'accroissement de leur taille et de leur fragilité financière, à une concentration géographique accrue des bassins de production, à une nouvelle compétition entre les régions laitières européennes.

2. La régulation du secteur laitier : une comparaison internationale

L'analyse comparée des modes de régulation des marchés laitiers dans quelques grands pays tiers producteurs, ou exemplaires par les caractéristiques de leur régulation, permet de souligner les écarts qui peuvent exister entre les discours normatifs et la réalité observable. Elle permet de montrer que tous les pays ayant à approvisionner un marché domestique important se sont dotés de politiques laitières spécifiques, dont les modalités diffèrent cependant selon les objectifs stratégiques poursuivis, en matière d'exportation notamment.

En Europe, l'unification du marché n'a pas effacé l'hétérogénéité des situations agronomiques,

économiques et politiques, qui s'est au contraire accrue avec les élargissement successifs et la diversité des modalités de gestion des quotas laitiers spécifique à chaque Etat membre depuis 1984. En résulte une évolution divergente des "modèles laitiers" dans la période récente, entre États-membres voire entre bassins de production d'un même État-membre. Face à une sortie des quotas laitiers qui exacerbe la concurrence et libère les forces de divergence, et dans un contexte de désarmement des dispositifs communautaires de régulation des marchés, les Etats-membres et les régions – ceux qui en ont les moyens - arment des dispositifs plus ou moins détournés de soutien à la production et aux filières laitières, ce qui, conjugué à la remise en question des dispositifs de solidarité budgétaire, conduit à une nouvelle "guerre des régions". Cette dynamique nouvelle interroge également sur les conséquences socio-économiques et environnementales du modèle laitier "expansionniste" qu'entend promouvoir la Commission européenne, avec l'abandon de la production laitière dans des régions entières de l'UE et le risque d'un ajustement cyclique des marchés laitiers ouvrant la voie à de nouvelle crise laitière.

3. Perspectives de régulation des marchés laitiers européens : une analyse critique

En regard des multiples questions que posent la sortie des quotas et le désengagement des pouvoirs publics, un nouveau discours se consolide au niveau européen sur l'utilité du maintien de certaines formes de régulation, à condition de substituer aux anciennes formes de régulation publique, présumées archaïques et coûteuses, des formes rénovées de régulation, présumées mieux adaptées au nouveau contexte de la concurrence internationale et plus efficaces. Ceci conduit à privilégier des formes de régulation essentiellement privées telles que les marchés à terme, le renforcement des relations contractuelles et des organisations professionnelles, le développement de systèmes d'assurance et de fonds de mutualisation, l'amélioration des conditions de la concurrence par la transparence de l'information.

L'élargissement du cadre d'analyse et la mobilisation d'approches économiques moins conventionnelles, conjugués aux enseignement des observations empiriques, permettent de montrer les limites de ces nouveaux outils, qui ne peuvent en aucun cas se substituer aux dispositifs des régulations publiques des marchés, et aux arbitrages politiques qu'ils impliquent. A partir des expériences des pays étudiés, différentes pistes d'encadrement de la production et des marchés sont explorées tels que les aides contra-cycliques, la mise en place ou le maintien de filets de sécurité, la segmentation des marchés, la maîtrise de la production à partir d'un dispositif rénové de quotas, avec une attention particulière portée aux propositions récentes actuellement en discussion aux États-Unis.

En tout état de cause, il apparaît que le développement d'une production laitière durable en Europe suppose un arbitrage entre des objectifs multidimensionnels d'ordre économique, social, territorial et environnemental qui implique des choix politiques qui ne soient pas uniquement dictés par une approche économique trop sommaire, dont l'analyse approfondie permet de cerner les limites.

Introduction

L'histoire de la politique laitière européenne demeure marquée par un contexte de surproduction importante dès la fin des années 70, qui a conduit en 1984 à la mise en place de quotas de production. Les quotas ont été prorogés jusqu'en 2015 lors de la "clause de rendez vous" de 2003 prévue par l'accord de Berlin de 1999. Cette forme de régulation des marchés laitiers, qui a perduré pendant deux décennies, est désormais en voie de démantèlement puisque le principe de sortie des quotas laitiers après 2015 a été retenu lors du bilan de santé de la Politique Agricole Commune (PAC) en 2008. Aujourd'hui, on constate que "l'atterrissage en douceur" prévu par la Commission de l'UE a été fortement perturbé par le contexte d'intense volatilité des prix sur la période 2007-2009. La Commission a réagi en adoptant des mesures d'intervention et d'aide à court-terme, sans pour autant que les États-membres décident de revenir sur la décision de suppression des quotas en 2015.

Cette sortie des quotas laitiers ne peut être comprise qu'en lien avec les autres décisions déjà prises ou projetées dans le secteur laitier, qui toutes aboutissent à une libéralisation plus forte des marchés, avec la baisse des prix d'intervention, la baisse du plafond des volumes ouverts à l'intervention et le découplage total des aides laitières directes incluses dans le calcul des droits à paiement unique (DPU) à partir de 2006. Elle ne peut être comprise non plus sans prendre en compte, en arrière plan, le projet d'accord élaboré dans le cadre du cycle de Doha de l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC), qui entraînerait, s'il était appliqué, une réduction significative des droits de douane perçus aux frontières de l'UE sur les produits laitiers¹.

Le présent rapport croise des résultats issus de la littérature économique et d'études de terrain menées sous forme d'une comparaison internationale des modes de régulation des secteurs laitiers entre plusieurs pays, notamment les Etats-Unis, la Suisse, l'Allemagne et les Pays-Bas. Les observations empiriques se sont appuyées à chaque fois sur des documents institutionnels et sur une quinzaine d'entretiens avec des acteurs institutionnels considérés comme représentatifs et jouant un rôle important dans la filière laitière.

Une première partie du rapport procède à une revue de la littérature économique portant d'une part sur les arguments avancés pour justifier la sortie des quotas laitiers, et d'autre part sur la justification d'une intervention publique dans le secteur laitier. Dans une seconde partie, les résultats des enquêtes de terrain et des comparaisons internationales, consignés en détail dans les deux autres rapports qui constituent les tomes 2 et 3 du rapport global, sont synthétisés pour construire une typologie des modes de régulation du secteur laitier. Cette seconde partie permettra de confronter les termes du débat économique aux observations empiriques que nous avons menées, afin de discuter dans une troisième partie les alternatives aux quotas laitiers.

1 De l'ordre de 70% pour le beurre et la poudre de lait écrémé, et de 54% pour le fromage industriel et la poudre de lait entier, sachant toutefois qu'il peut y avoir des lignes tarifaires classées en "produits sensibles" donc soumises à une réduction tarifaire moindre, mais compensée par l'ouverture de contingents tarifaires à droit réduits

1. La sortie des quotas laitiers dans le débat économique

1. 1. Pourquoi les quotas en 1984 ?

La mise en place des quotas, liée à l'accumulation d'« excédents laitiers » au début des années 80 n'a rien de fortuit, et résulte d'une conjugaison de choix politiques antérieurs qui avaient fortement contribué à pousser les feux de la production :

- En premier lieu, les dérèglements monétaires consécutifs à l'effondrement du système monétaire international se sont traduits par des évolutions divergentes des monnaies européennes (réévaluation du Mark et du Florin, dévaluation du Franc et de la Lire). Le choix politique, à l'échelle de l'UE a alors été de mettre en place pour calculer les prix institutionnels agricoles (prix indicatifs et prix d'intervention) des « monnaies vertes » fictives, surévaluées dans les pays à monnaies faibles, et sous évaluées dans les pays à monnaies fortes. Simultanément, étaient mis en place des « montants compensatoires monétaires » (MCM) aux frontières intra communautaires pour maintenir la fiction d'une unicité de prix agricoles communs. Ce choix a conduit de fait à des prix agricoles nationaux différents, plus élevés dans les pays à monnaies fortes (Allemagne, Pays Bas), plus bas dans les pays à monnaie faible (France, Italie). Mais l'avantage concurrentiel était neutralisé dans les pays à monnaie faible par les MCM négatifs (taxes à l'export et subventions à l'import) et les handicaps concurrentiels dans les pays à monnaie forte étaient comblés par des MCM positifs (taxes à l'import et subventions à l'export). Dans la mesure où aucune compensation symétrique n'était instaurée sur les intrants, dont les coûts relatifs baissaient dans les pays à monnaie forte et augmentaient dans les pays à monnaie faible, s'en est suivi un avantage concurrentiel monétaire dans les pays à monnaie forte du Nord de l'Europe dont l'impact sur l'explosion de la production laitière ne peut être ignoré (voir notamment l'explosion spectaculaire de la production en Allemagne, à partir de 1975).

- En second lieu, l'entrée de la Grande-Bretagne dans le dispositif commun va permettre, au cours d'une longue période de transition, un alignement progressif, par le haut, des prix d'outre-Manche sur les prix européens continentaux. Disposant de structures de production efficaces, les producteurs laitiers britanniques sauront tirer tout le bénéfice de cette augmentation des prix qui, en l'absence de tout dispositif de maîtrise, constitue un excellent stimulant à l'investissement et à l'augmentation de la production.

-La politique agricole communautaire, en troisième lieu, se révèle un levier efficace de soutien à l'accroissement de la productivité et de la production laitière dans les années 1970, avec la mise en place des directives socio structurelles de 1972 et des « plans individuels de développement ». L'étude approfondie de la mise en place de ce nouveau dispositif (Bazin, Kroll, Viel, 1981) montre en effet que le premier secteur à bénéficier des aides communautaires à la modernisation est le secteur laitier. C'est en effet en ce domaine que les gains de productivité sont les plus accessibles sans augmentation de surface, par sélection génétique et par intensification de la ration alimentaire (augmentation de la part dans la ration d'aliment concentré acheté notamment). La somme des intérêts individuels (stimulés par la PAC) à produire plus, débouche ainsi au dès la fin des années 70, sur le problème collectif de la surproduction. Cette accumulation de causes internes se téléscopent, au début des années 80, avec un renversement de la conjoncture internationale. Pour de multiples raisons, politiques, monétaires et commerciales (Kroll, 1987) les marchés mondiaux, très porteurs dans les années 1970, stagnent dans les années 1980. Les cours mondiaux s'effondrent et le coût des restitutions pour dégager les excédents européens à l'international explose. Or, à l'époque, la Communauté européenne est le premier exportateur mondial de produits laitiers, qu'il s'agisse de fromages, de beurre ou de poudre de lait. Elle subit donc de plein fouet le renversement de la conjoncture, ce qui conduit à la solution des quotas, et met un arrêt brutal à l'expansion de la production européenne, au détriment des exportateurs européens. Leurs parts de marché à l'international sont récupérées par de nouveaux « passagers clandestins » qui détournent à leur

profit l'effort d'assainissement du marché mondial entrepris par la Communauté. En matière de céréales, la situation est parfaitement symétrique pour les États-Unis, à l'époque premiers exportateurs mondiaux : ils sont amenés à geler quelques 30 millions d'hectares de terres labourables, au début des années 80, pour résorber leurs stocks. Ce faisant ils réalisent un effort considérable d'assainissement du marché mondial, au profit de nouveaux « passagers clandestins », dont l'Europe, qui en profitent pour pousser les feux de leurs exportations.

On se souviendra aussi que le débat politique entre la Commission et le Conseil pour l'instauration des quotas n'a pas été sans difficultés, ni sans rappeler le débat actuel, puisque le Commissaire en charge des questions agricoles, le danois Poul Dalsager, hostile à toute maîtrise de la production, proposait initialement un ajustement de l'offre par une baisse des prix d'intervention de 30%. Ce n'est qu'avec réticence que la Commission s'est finalement ralliée au système des quotas, qui avait la préférence du Conseil. Outre les conséquences politiques difficilement prévisibles d'une baisse brutale des prix, subsistait en effet une grande incertitude sur la capacité de cette solution à enrayer effectivement le développement de la production, dans la mesure où la réponse des producteurs au signal des prix reste très incertaine. Une baisse significative des prix doit décourager une frange de producteurs et les inciter à cesser l'activité laitière. Mais elle peut en encourager d'autres à augmenter leur production pour dégager des gains de productivité supplémentaires et comprimer un peu plus leurs coûts de production en amortissant leurs coûts fixes sur un volume plus important.

C'est ce que semble confirmer à nouveau la situation actuelle : face à la baisse récente du prix du lait, les producteurs, dans certains pays (France, Grande-Bretagne, PECO) ont tendance à limiter leur production (sous réalisation du quota national) tandis que dans d'autres pays (Pays Bas, Danemark, Allemagne) les producteurs ont au contraire poussé les feux de la production, au-delà de l'augmentation autorisée du quota. Cette dualité de stratégie, que l'on pourrait caractériser de « défensive » pour l'une et « d'offensive » pour l'autre, montre que les mécanismes d'ajustement sont loin d'être aussi évidents que ne le laisse entrevoir une théorie simple du fonctionnement des marchés. Le même signal des prix (en l'occurrence une baisse) suscite de fait deux stratégies opposées : baisse de l'offre dans certains pays mais augmentation dans d'autres, avec deux explications également rationnelles à ces comportements (adaptation à court terme au signal des prix pour les uns, projection dans un processus de gains de productivité pour les autres). De nombreuses raisons entrent en effet en compte pour expliquer les divergences de réponse des producteurs tel que le niveau de spécialisation des systèmes de production (les systèmes les plus spécialisés ayant plutôt tendance à jouer la carte de l'augmentation de la productivité physique du travail) ou le niveau d'organisation économique des producteurs (existence d'un projet collectif ou isolement face au marché). Entre aussi en compte l'environnement institutionnel tel que le choix des États membres d'utiliser ou non les leviers nationaux d'action dont ils disposent : en réponse à l'effondrement des prix la France a par exemple choisi de limiter sa production par le gel des allocations de fin de campagne ou la non application des hausses des quotas décidées à Bruxelles, tandis que les Pays Bas, à l'inverse développaient leur production au-delà des nouvelles augmentations autorisées, quitte à payer pour cela de nouvelles pénalités.

Ainsi, à l'heure de la sortie des quotas laitiers, il est important d'avoir en mémoire les débats qui ont présidés à leur mise en œuvre, pour cerner dans quelle mesure les caractéristiques du secteur qui ont fait pencher la balance en 1984 en faveur de la maîtrise de l'offre ont ou non disparues aujourd'hui, pour permettre de justifier l'abandon de ce dispositif.

1.2. Sortir des quotas pour augmenter le bien-être ?

Les modèles mobilisés et leur argumentaire théorique.

La grande majorité des travaux justifiant la fin de la maîtrise de la production (voir en particulier Colman, 2002) repose sur un cadre théorique néoclassique standard de concurrence parfaite. Dans ce cadre, la suppression des quotas trouve sa raison d'être dans une augmentation du bien-être collectif. Sans quotas, il serait possible de consommer plus à des prix plus faibles, et éventuellement de produire plus et d'exporter davantage, si la compétitivité des élevages laitiers européens le permet. Si bien qu'au delà d'un simple transfert de bien-être du producteur vers le consommateur, il s'agirait d'un jeu à somme positive où la collectivité serait gagnante.

C'est ce qui ressort des travaux de simulation (modèles d'équilibre partiel pour la plupart), sur lesquels s'appuie la Commission pour argumenter la suppression du régime des quotas laitiers (JRC-IPTS, EuroCARE Bonn, 2009 ; INRA-Wageningen, 2002 ; Bouamra-Mechemache et al., 2008; Requillart et al., 2008)². Ces modèles sont construits sur l'hypothèse de l'existence d'une "rente de quota" pour les producteurs, considérée comme indue, perçue au détriment des consommateurs. Cette rente est définie comme la différence entre le prix avec limitation des quantités produites et le prix virtuel en l'absence de quota, supposé égal au coût marginal de production. La suppression des quotas laitiers conduirait certes à une perte pour les producteurs du fait de la suppression de cette rente supposée de quota. Mais les pertes des producteurs apparaissent, dans ces modèles, moins importantes que les gains des consommateurs si bien qu'il en résulterait in fine un gain de bien-être.

Ce résultat n'a en fait rien de surprenant, puisqu'il est inscrit dans les hypothèses même du cadre théorique mobilisé. A partir du moment où l'on pose l'hypothèse de l'existence d'une concurrence parfaite, et de marchés parfaitement efficients, par construction, toute décision administrative qui contraint l'ajustement de l'offre et de la demande et le libre jeu de la fixation des prix écarte de l'optimum économique.

La question qui se pose alors est d'évaluer la vraisemblance des résultats obtenus, compte tenu des hypothèses du modèle et, à partir de là, la légitimité des prescriptions de politique agricole qu'on peut en tirer. Or selon les modélisateurs eux mêmes, le poids des hypothèses dans les résultats est déterminant : « *Surtout, nos simulations montrent que cette mesure dépend fortement de la représentation économique qui est faite du secteur agricole et de l'environnement dans lequel il évolue. En introduisant l'existence d'un chômage involontaire, plutôt concentré dans les zones rurales, ou une transmission imparfaite des prix dans la chaîne alimentaire entre les producteurs agricoles et le consommateur final, le calcul de l'inefficacité peut être tout simplement renversé* » (Gohin, 2009, à propos de l'inefficacité présumée de la PAC).

Il suffit ainsi de changer quelques hypothèses du modèle pour que les conclusions en soient inversées, et avec elles les indications normatives qui en découlent. Or les hypothèses sur lesquelles repose la construction des modèles d'équilibre concurrentiel, général ou partiel, sont nombreuses et souvent très restrictives (Guerrien, 2008). Outre un certain nombre de contraintes concernant la nature des fonctions de production et de consommation (convexité, continuité, absence de rendements d'échelle ou de rendements constants), on suppose une parfaite atomisticité de l'offre et de la demande (pas d'oligopole ni d'oligopsonne), des agents isolés qui ne réagissent qu'au seul signal des prix (pas d'interactions stratégiques), des coûts de transaction nuls (information complète, transparente, immédiatement disponible et gratuite, parfaite mobilité des facteurs de production, etc.), la possibilité aux agents d'actualiser dans le présent leurs besoins futurs (abolition du temps, donc de l'incertitude et du risque), etc. Se pose dès lors la question de l'adéquation de ces hypothèses à la réalité du fonctionnement des marchés laitiers

2 Ces modèles prennent également en compte l'ensemble des autres réformes de la PAC concernant les marchés laitiers, ainsi que les résultats d'un accord dans le cadre du cycle de Doha de l'OMC. Dans ces conditions, JRC-IPTS et EuroCARE Bonn (2009) estiment la baisse du volume de production à 4,4% et la diminution du prix du lait européen à 10%.

Fonctions de production, transmission des prix et rente des quotas : quelles hypothèses ?

Plus précisément, s'agissant des principaux modèles mobilisés pour figurer les effets potentiels de différents scénarios de sortie de quotas, les hypothèses de construction les plus discutables, car les plus lourdes d'implications, tiennent à la représentation des fonctions de production et à celle de l'aval des filières :

- Alors que les transactions entre la production et la transformation prennent dans les faits les traits d'un marché captif (cf infra.) et que la distribution est sans conteste caractérisable par une situation d'oligopsonie, les modèles utilisés se contentent de représenter l'aval des filières par une série de demande en composites du lait (matière grasse, protéine, etc.). De la sorte la formation et la transmission des prix ne peuvent être que parfaites.

- La représentation des fonctions de production n'est pas chose aisée en agriculture et tout particulièrement en production d'élevage en raison notamment d'importants coûts fixes et spécifiques. La modélisation nécessite bien évidemment le recours à des hypothèses simplificatrices. Toutefois, la légitimité de ces hypothèses doit être discutée en regard du problème auquel la modélisation cherche à apporter des éléments d'évaluation. C'est le cas notamment quand on considère des fonctions de production « de long terme », dans lesquelles les coûts fixes s'ajustent comme des coûts variables, ce qui interdit de représenter des phénomènes pourtant tout à fait communs où l'ajustement de l'offre à une variation de prix ne peut spontanément s'effectuer.

L'hypothèse d'équilibre posée pour la construction des modèles, selon laquelle le coût marginal doit être égal à la différence entre le prix du produit et la rente de quota, confère au calcul de la rente de quota une importance décisive. Or, la méthode choisie qui consiste à calculer une valeur annuelle de cette rente à partir de données observées de prix de vente de droits à produire ou de conjectures sur leur capitalisation dans tels ou tels actifs constitue une nouvelle hypothèse implicite discutable. D'une part, la valorisation marchande des droits relève de stratégies patrimoniales ou fiscales qui peuvent largement différer d'un État membre à l'autre. D'autre part, les déterminants d'achat et de vente de la part des producteurs sont bien plus complexes que ceux établis dans le cadre microéconomique néoclassique, et s'inscrivent dans un projet familial qui dépasse le cadre strict de la production agricole. Ceci interroge grandement sur l'utilisation telle quelle de ces données pour calibrer un paramètre central des calculs effectués. Il en résulte que les rentes de quotas ainsi obtenues apparaissent disproportionnées par rapport aux analyses basées sur l'examen de la comptabilité des exploitations agricoles. En effet, des études (Reuillon et al., 2008) montrent que les coûts de production complets recalculés avec une rémunération forfaitaire du capital personnel et du travail non salarié pourtant très modeste (souvent 4% pour le premier, et le salaire minimum ou équivalent pour le second) sont, pour une grande majorité de producteurs européens, supérieurs au prix qui leur est payé. Dans ce cas, ce sont les aides directes et la capacité à supporter une faible rémunération des facteurs fixes qui permettent le maintien des producteurs, si bien que la rente de quotas est en fait quasi nulle.

Plus généralement, les modèles utilisent des fonctions de production et de consommation construites sur des estimations à moyen ou long terme des élasticités d'offre et de demande qui ignorent la volatilité à court terme des prix et ses conséquences sur le comportement des acteurs, sensés agir dans un univers stable et certain. Sans compter les nombreux paramètres qu'il est nécessaire d'estimer, notamment les élasticités de l'offre et de la demande par rapport aux prix, qui ne sont pas toujours disponibles : à partir de quelle série statistique estimer en Europe une élasticité de l'offre laitière en marché concurrentiel, alors que l'offre est soumise à contingentement depuis plus de 20 ans ?

Dans ces conditions, les modèles d'équilibre peuvent constituer des outils utiles pour stimuler la réflexion et interroger la réalité (pourquoi les choses ne se passent pas comme prévu dans le modèle?). Mais leurs résultats, fortement induits par les hypothèses nécessairement simplificatrices

sous-jacentes et les hypothèses ad hoc sur les paramètres nécessaires au bouclage du modèle, sont bien trop contingents pour qu'on puisse prétendre en tirer sans précaution des indications impératives pour définir les orientations à long terme d'une politique laitière. D'autant que, bien souvent, les résultats quantitatifs annoncés sont peu significatifs, et souvent inférieurs à la précision du modèle.

Les quotas : rente induite ou rémunération d'un biens publics ?

Reste que les quotas constituent, dans le modèle néoclassique, une « rente induite aux producteurs » qui doit disparaître pour améliorer le bien-être collectif. Les plus radicaux considéreront que cette disparition doit se faire le plus vite possible, sans indemnisation. D'autres, plus modérés, accepteront une indemnisation temporaire ou une aide compensatoire plus pérenne, mais à la condition expresse qu'elle soit totalement découplée de la production pour ne pas fausser les signaux du marché et ne pas altérer le bien-être des consommateurs. En effet, dans cette représentation du marché, les aides découplées sont de simples transferts des contribuables vers les agriculteurs, qui modifient la répartition du « bien-être » entre les différents agents économiques, mais ne modifient pas la situation d'optimum économique.

D'un point de vue strictement économique, toutefois, les quotas laitiers, droits à produire, nés de la nécessité de stabiliser le marché, sont exactement de la même nature que les droits d'épandage par exemple. Ils résultent d'une action publique motivée par des raisons spécifiques (nécessité de protéger l'environnement) qui sont considérées suffisamment importantes pour déroger au libre jeu de la concurrence (Barthelemy, Vivien, 2007). Tout comme les quotas laitiers, ces décisions politiques écartent l'équilibre économique de l'optimum, et réduisent le « bien-être collectif », mesuré par la production et la consommation de biens et services marchands, qui reste, dans les modèles couramment utilisés, la seule mesure du bien être que les économistes s'essaient à évaluer. Elles font d'ailleurs à ce titre l'objet de controverses, comme l'expriment par exemple les récriminations des agriculteurs contre les mesures « abusives » de protection de l'environnement qui altèrent leur compétitivité. On peut justifier théoriquement ce choix par l'existence de « biens publics » environnementaux utiles à la société, que le marché ne sait pas rémunérer et qu'il revient aux pouvoirs publics de prendre en charge par des interventions appropriées. Mais rien ne permet à l'économiste de dire que les biens publics préservés par les quotas laitiers (stabilisation du marché et sécurité des approvisionnements, aménagement de l'espace, lutte contre l'exode agricole, etc.) sont de moindre valeur que les biens publics environnementaux protégés par les droits à polluer.

Enfin, si l'on sort du paradigme de la concurrence parfaite et que l'on s'affranchit des nombreuses hypothèses implicites sur lesquelles reposent les modèles qui s'en réclament, pour se rapprocher de l'économie réelle, on découvre alors que la « rente » constitue un moteur essentiel de l'activité économique. La réalité, c'est que, à travers de multiples dispositifs de marketing (segmentation des marchés, politique de marques), institutionnels (brevets, appellations d'origine et labels de tous ordres) ou politiques (marchés protégés), les entreprises sont à la recherche perpétuelle de rentes, qu'elles essaient de consolider le plus durablement possible. Et pour cause : une concurrence parfaite conduirait à des profits nuls ce qui dissuaderait toute entreprise de produire. Dans le modèle de concurrence parfaite on considère en effet usuellement qu'il y a épuisement au niveau macro-économique du revenu national entre intérêts et salaires, ce qui signifie que lorsque les entrepreneurs ont rémunéré le travail (salaire) et le capital (intérêt), il ne leur reste plus rien (profit nul). Qu'est-ce qui peut dès lors les pousser à entreprendre ? ³

3 La question du profit a toujours été un problème pour la théorie néoclassique : en concurrence parfaite et avec rendements décroissants, il existe bien un profit assimilable à une rente, car la rémunération du travail et du capital est déjà comprise dans les charges (définition de l'optimum micro-économique par maximisation du profit). Mais au niveau macro-économique, cette rente est généralement considérée comme nulle, ce qui permet d'ignorer la délicate question de l'origine et de la répartition de ce « surprofit », au prix toutefois d'une hypothèse contradictoire de rendements constants.

<http://www.bernardguerrien.com/concurrence-et-profit-nul.pdf> et <http://harribey.u-bordeaux4.fr/travaux/valeur/profit.pdf>.)

1.3. Imperfection des marchés et volatilité des prix

Le calcul du bien-être opéré dans les travaux de modélisation précédemment analysés n'intègre pas le coût de l'instabilité des marchés agricoles ni, à l'inverse les bénéfices de leur stabilisation. Les politiques agricoles ne sont vues que comme des politiques de transfert entre groupes sociaux (producteurs, consommateurs et contribuables) et leur fonction stabilisatrice de marchés structurellement instables n'est jamais prise en considération dans ce type d'évaluation.

Or la volatilité des prix et l'instabilité des marchés agricoles constituent des phénomènes essentiels en agriculture, qui ont très tôt interpellé les économistes ruraux. Dès la fin du XVII^e siècle, le statisticien anglais Gregory King expliquait que de très faibles variations des quantités produites induisaient d'importantes variations de prix. En 1938, l'économiste américain Mordecai Ezekiel montrait comment les incertitudes sur les prix et les anticipations des producteurs pouvaient conduire à des situations de marché explosives (modèle du "cobweb") et c'est à partir de là, dit-on, qu'il aurait persuadé le président Roosevelt de la nécessité d'une politique agricole de régulation des marchés (Agriculture Adjustment Act de 1938). Plus récemment, des auteurs comme J.M. Boussard, F. Girard et M.G. Piketty ont repris et développé l'argumentaire, en démontrant que la faible élasticité de l'offre et de la demande alimentaire par rapport aux prix, conjuguée aux comportements d'aversion au risque des producteurs en situation d'incertitude conduisait à des marchés de type "chaotiques" caractérisés par des séquences de prix extrêmement instables. Dès lors le "signal des prix" et l'ajustement spontané de l'offre et de la demande perdent toute pertinence pour permettre une quelconque efficacité économique dans la recherche du bien-être collectif. Ainsi se justifie une intervention régulatrice des pouvoirs publics, pour ajuster la production aux besoins du marché dans le moyen et le long terme, ajustement que le jeu spontané du marché réalise de manière anarchique, coûteuse pour les producteurs, les consommateurs et la société dans son ensemble.

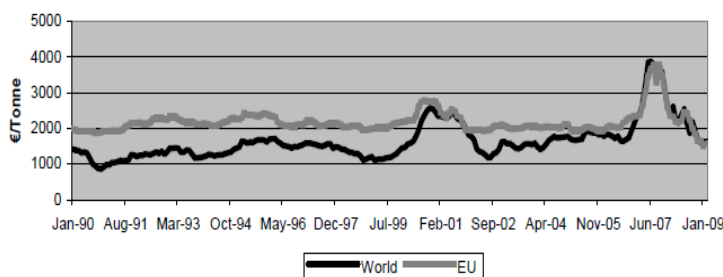
La volatilité des prix du lait apparaît donc comme un élément essentiel à intégrer pour comprendre le comportement des acteurs et la dynamique du secteur laitier. Des mesures de cette volatilité, conduites par Keane et O'Connor (2009), montrent que sur la période 1990-2009 (cf. Figure 1), les prix mondiaux sont deux à quatre fois plus volatiles que les prix européens⁴. Mais la volatilité des prix européens a augmenté plus fortement que celle des prix mondiaux entre 1990-1999 et 2000-2009 (multiplication par trois), du fait de leur rapprochement progressif des prix mondiaux à la suite des réformes de la PAC. Ainsi, même si moins de 10% des produits laitiers sont exportés hors de l'Union européenne⁵ (Jongeneel, 2010), les prix mondiaux ont une influence de plus en plus déterminante sur les prix européens. Ces mesures sont par ailleurs des moyennes sur longue période et ne mettent pas en évidence l'extrême volatilité des prix sur les courtes périodes de 2000-2002 et 2007-2009.

4 La volatilité des prix est ici mesurée par le coefficient de variation.

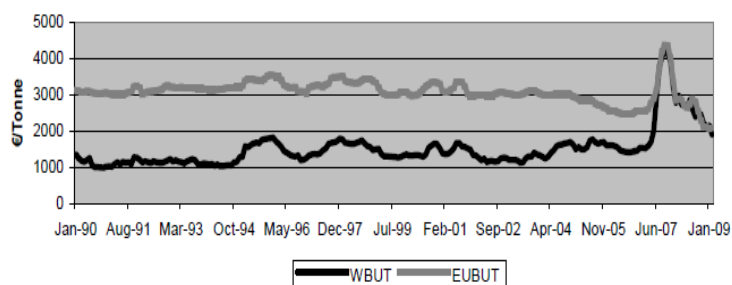
5 11% en collecte, 8,5% en matière sèche utile en 2009.

Figure 1 : Prix mondiaux et européens de la poudre de lait écrémée et du beurre (source : Keane, O Connor, 2009)

Poudre de lait



Beurre



Plusieurs raisons expliquent la forte volatilité des prix et l'inefficacité d'un ajustement spontané de l'offre et de la demande, en production laitière, et en l'absence de régulation (Dedieu, Courleux, 2009 ; Keane, O Connor, 2009 ; Boussard, Gouin, 2010) :

- **la relative rigidité de la demande** par rapport aux prix liée à un effet de satiété même en cas de chute des prix, et au maintien de la demande en biens essentiels même en cas de flambée des prix,
- **les variations aléatoires du volume de production**, notamment dans les systèmes herbagers, suite à des événements climatiques, sanitaires,...
- **une asymétrie d'information sur les valorisations de la matière première** : les productions issues du lait sont extrêmement diversifiées, incluant des productions fromagères à haute valeur ajoutée, des produits frais de grande consommation, et des produits industriels souvent mal valorisés sur les marchés internationaux. Seule une connaissance précise du mix produit de chaque entreprise permettrait de connaître la valorisation effective de la matière première, ce que les producteurs ignorent très généralement, à tel point que ce sont en fait les industriels acheteurs qui établissent le plus souvent la facturation de leur fournisseurs,
- **des contraintes techniques qui créent une situation de dépendance économique**, limitant fortement les marges de négociation : le produit de base, éminemment périssable et non stockable doit être transformé dans les jours qui suivent, la seule alternative ouverte aux producteurs étant de livrer ou de détruire leur produit -. L'importance des investissements

spécifiques dans la production comme dans la transformation, et l'étroite dépendance qui lie les différents maillons de la filière interdit toute forme de coordination strictement marchande, par le seul jeu des prix et d'ajustement spontané à court terme de l'offre et de la demande, qui conduirait à des gaspillages d'investissements, de production, et des coûts de transaction exorbitants. La théorie économique montre dans ce cas la nécessité de formes de coordination spécifiques non marchandes, de type hiérarchiques ou hybrides (voir à ce propos les apports de la nouvelle économie institutionnelle). Cette situation de dépendance économique des producteurs vis-à-vis de la transformation est exacerbée par la forte concentration de l'aval de la filière.

- **les difficultés d'ajustement de la production** suite à une baisse des prix : en production laitière, comme en transformation, les investissements productifs sont lourds et les coûts fixes élevés. Les producteurs sont souvent dans l'incapacité d'adapter rapidement leur production aux incitations économiques ou politiques, comme peuvent le faire les producteurs engagés dans des productions annuelles. Même lorsque les prix baissent, lorsque les charges de remboursement des emprunts liés aux investissements l'exigent, les producteurs peuvent continuer à produire pour couvrir leurs coûts fixes tant que les prix restent supérieurs à leurs coûts variables, d'où une offre atypique qui ne répond pas nécessairement à la baisse des prix.
- **l'étroitesse des échanges internationaux des produits laitiers** : ils concernent une fraction réduite de la production totale de lait (moins de 10 %) et ne disposent pas de référence de prix calée sur une cotation de marché, les cours des transactions restant pour l'essentiel indexés sur le prix à l'export de la Nouvelle-Zélande, qui dispose de conditions particulièrement favorables mais ne représente que 3,7 % de la production laitière mondiale. Dans les faits il n'y a pas de réel « marché mondial », au sens économique du terme. Supposons un instant qu'un tel marché existe pour les produits laitiers : alors la théorie économique explique qu'en situation de rendements décroissants, le prix sur ce marché devrait se fixer sur le coût de production marginal, c'est-à-dire le coût de production du dernier producteur nécessaire pour approvisionner la demande solvable. Personne ne sait exactement où se trouve ce producteur marginal, mais ce qui est sûr, c'est qu'il n'est pas en Nouvelle Zélande, car la Nouvelle Zélande, avec 3,7 % de la production laitière mondiale, est bien incapable d'approvisionner à elle seule la demande solvable planétaire. Il faut nécessairement produire du lait ailleurs, en Europe, aux Etats Unis, et au Canada, pour satisfaire la demande solvable. Compte tenu des rentes différentielles qui persistent en agriculture, les coûts de production des producteurs de cet ailleurs là sont nécessairement plus élevés que les coûts de production néo-zélandais, et c'est à partir d'eux que devrait se fixer le prix d'un marché réellement mondial. Il existe donc bien une offre et une demande à l'international, mais pas de « marché mondial » au sens économique strict. C'est un marché résiduel de surplus. Plutôt que de « marché mondial », il faudrait, en toute rigueur sémantique, parler de « transactions internationales », ce que l'on appelle couramment le « prix mondial » n'étant de fait que « le cours instantané des transactions internationales ». Ce cours des transactions ne peut être confondu, du point de vue théorique, avec le « coût marginal » de production. Il faut donc prendre le « marché mondial » pour ce qu'il est : un marché résiduel d'ajustement de produits de base qui s'échangent à un prix généralement très bas en cas de surplus, mais qui peut flamber brutalement en cas de défaillance de l'offre.

Dans ces conditions particulières de marché, la libéralisation des échanges, loin de compenser la volatilité des prix, la renforce. Certes, la connexion entre marchés indépendants, subissant des chocs exogènes, aboutirait à une stabilisation de la production et la demande par le jeu de la loi des grands nombres. Mais une connexion entre marchés subissant des chocs endogènes (liés aux comportements des acteurs) en situation d'information imparfaite, aboutit à une synchronisation, donc à une amplification des fluctuations (Boussard, Gouin, 2010).

En l'absence de stocks régulateurs, la volatilité des marchés peut ainsi devenir extrême. L'ensemble de ces éléments créent les conditions pour que de petits changements au niveau de la demande et/ou de l'offre entraînent des variations très importantes de prix, comme en 2007-2009 (Jongeneel et al., 2010). Associés au soutien des prix et au stockage, les quotas laitiers ont joué un rôle important de réduction de la volatilité des prix européens, en stabilisant les volumes de production. Tout laisse donc à penser que les prix européens du lait, qui sont restés stables jusqu'en 2006 du fait des quotas et des dispositifs d'intervention et de stockage, connaîtront une instabilité cyclique qu'accentuera la sortie des quotas, ce qui pourrait induire un certain nombre de conséquences nouvelles.

1.4. Les effets attendus de la suppression des quotas

Effet prix , effet revenus : des investissements plus risqués

Parmi les conséquences à attendre de la suppression des quotas, sans dispositif alternatif de régulation, Keane et O'Connor (2009) citent en particulier des crises de trésorerie et de remboursement des dettes, remettant en cause la pérennité des acteurs économiques, notamment dans les entreprises les plus récentes et les plus innovantes, parce qu'elles sont dans une situation financière encore fragile. Ainsi, les périodes de chute des prix peuvent induire des sous-investissements, celles de hausse des prix des sur-investissements (Jongeneel et al., 2010). D'une manière générale, la stabilité des prix et des revenus constitue une garantie pour les producteurs mais aussi une garantie de solvabilité de leur clients pour les banques. Elles deviennent plus réticentes à prêter dans des marchés soumis à une forte incertitude, ce qui augmente les taux d'intérêts (prime de risque) et le coût des investissements. D'une manière générale, une situation d'incertitude dissuade les projets d'investissement et les contrats de long terme, à la fois des producteurs et des transformateurs. Ceci touche notamment les investissements dans des produits innovants et à forte valeur ajoutée. Ceci touche également les investissements dans les systèmes de production les plus exigeants en immobilisations, éventuellement de manière irréversible. En période de forte instabilité des prix relatifs entre les différentes productions, une baisse relative du prix du lait par rapport aux autres productions (céréales notamment) soit par baisse du prix du lait, soit par flambée des prix des autres productions, peut accélérer la substitution à l'activité laitière d'autres activités, substitution qui peut s'avérer irréversible et ainsi hypothéquer les capacités de production à venir. Une baisse relative des prix des produits de substitution à la consommation, telles que les huiles végétales par exemple, peut aussi induire des changements durables dans les habitudes alimentaires, et réduire d'autant les débouchés à long terme.

De façon générale, la suppression des quotas sans compensation remettra en cause la pérennité d'un grand nombre d'exploitations (INRA-Wageningen, 2002 ; IPTS, EuroCARE Bonn, 2009). Jongeneel et al. (2010) estiment à environ 0,34 euros/litre en moyenne dans l'Union européenne, le prix critique du lait, couvrant l'ensemble des coûts de production, y compris la dépréciation des actifs (de 0,29 euros/litre au Royaume-Uni à 0,40 euros/litre en France⁶). Ce prix est supérieur au prix du lait qu'ils estiment à long terme de 0,26 à 0,27 euros/litre en prenant en compte l'ensemble des réformes de la PAC. Le raisonnement doit être pris avec précaution car il est difficile de comparer une situation présente avec une estimation à long terme (quels sera le prix effectif du lait à long terme, compte tenu des incertitudes évoquées précédemment, et des adaptations des producteurs à la nouvelle conjoncture ?). Néanmoins, la plupart des prévisions s'accordent sur la perspective d'un renforcement brutal de la sélection, y compris dans les pays disposant déjà de structures d'exploitation réputées les plus compétitives. Ainsi, dans leur simulation, Jongeneel et al.

6 Cette évaluation des coûts de production mériterait, au moins en France, d'être confrontée à d'autres données car elle semble très élevée au regard du prix du lait constaté. L'évaluation des coûts de production reste en effet tributaire d'un certain nombre d'hypothèses, telle que celle concernant la rémunération du travail non salarié, ou la rémunération des actifs en propriété.

prévoient que 5 % d'augmentation du volume de quota alloué aux Pays-Bas d'ici 2015 entrainera une perte de marge brute de 2000 € sur les "petites" exploitations mais un gain de 5000€ sur les grandes exploitations intensives, avec pour conséquence que seulement 30% des exploitations laitières néerlandaises pourraient rester rentables en cas de suppression des quotas. Même si ce résultat paraît excessif, il montre qu'on se prépare, aux Pays Bas, à la poursuite d'un intense mouvement de restructuration. La suppression des quotas aura vraisemblablement aussi des conséquences sur les prix et les revenus en viande bovine, du fait de l'augmentation de la production de bovins viande liée à celle du lait.

L'appréciation de l'impact structurel de la sortie des quotas reste une question délicate, car la relation entre taille du troupeau et coûts de production est complexe, en raison des effets de seuil liés aux facteurs fixes tels que les équipements et le travail. Par exemple, les études comparatives (Chatellier 2008) concluent que les exploitations laitières françaises sont plutôt économes en charges opérationnelles (alimentation notamment), malgré un coût élevé des approvisionnements en engrais et phytosanitaires, avec un coût d'accès au foncier favorable. Elles sont en revanche pénalisées par des charges d'amortissement et de mécanisation lourdes. Bénéficiant des avantages fiscaux qui y sont liés, elles ont beaucoup investi, sans augmenter leur troupeau, du fait des quotas. En résulte une productivité du travail plus faible que dans les Etats membres concurrents, mais avec des marges de progression importantes, notamment en Bretagne. Ainsi, d'après les enquêtes de l'Institut de l'Elevage (2009) en zones laitières "spécialisées" de plaine, les producteurs affirment être prêts à augmenter leur production de 20 à 30 % sans investissement supplémentaire. Au-delà se pose la question du saut qualitatif nécessaire (nouveau bâtiment, nouvel équipement de traite, emploi d'un salarié) pour poursuivre l'accroissement de la production. Se pose également la question du risque et de la fragilité économique de la structure, qui s'accroît avec la concentration et la spécialisation des exploitations et des régions.

Effet localisation : vers une nouvelle concentration régionale des productions

Les effets d'une suppression des quotas sur la pérennité de la production laitière seront donc très différents selon les exploitations et les régions. Les quotas laitiers ayant agi sur la localisation géographique des activités, leur suppression aura à coup sûr des effets en la matière. Ces effets seront d'autant plus importants que les quotas auront été appliqués, comme en France, avec des règles administratives contraignantes, en fixant la production par région et en la liant aux surfaces. Sans quotas et sans autre mode de régulation, la recherche d'une diminution des coûts d'approvisionnement devrait pousser la transformation à opérer une sélection des producteurs qui conduira à la concentration géographique des bassins de production, à l'augmentation de la taille des exploitations et à une nouvelle spécialisation régionale. Cette évolution est liée aux facteurs de localisation qui jouent en l'absence de régulation : (i) le coût de production laitière des exploitations (lié notamment à la proximité portuaire permettant un accès moins coûteux aux protéines végétales) et leur capacité d'augmentation de production, (ii) le coût de collecte et d'acheminement vers les usines de transformation (lié étroitement à la densité laitière des régions, à la qualité des infrastructures routières et à la taille des exploitations)⁷, (iii) le coût de transport des produits finis vers les consommateurs. Sans quotas, les industries de collecte pourront davantage imposer une collecte en fonction de ces facteurs, sachant que les zones bénéficiaires verront certains de leurs avantages renforcés par le jeu d'une concentration accentuée (Daniel et al., 2008). D'autres facteurs liés à la valorisation du lait pourront être mobilisés dans certaines régions ne répondant pas

⁷ Ce coût joue particulièrement dans le cas du lait, du fait de la fréquence importante de collecte dans les exploitations, d'une technologie de transport relativement coûteuse (refroidissement) et parce que le lait est composé essentiellement d'eau.

à ces critères mais disposant d'atouts spécifiques, notamment en zones AOC ou IGP⁸. Par contre, les régions intermédiaires ou de montagne qui ne bénéficient pas d'une différenciation et d'une meilleure valorisation des produits laitiers risquent d'être particulièrement touchées (Catlow, 2010).

Des modèles d'équilibre partiel développés à l'échelle régionale se sont penchés plus précisément sur les variations de production suite à une sortie des quotas laitiers, selon les pays et régions ainsi que leurs coûts de production et de transport. Les résultats sont différents selon les modèles et les variables prises en compte (voir par exemple Bouamrache-Mechemache et al., 2008 ; IPTS, EuroCARE Bonn, 2009). De façon générale, les nouveaux Etats-membres voient leur production diminuer, ainsi que le Royaume-Uni, la Suède ou la Finlande, au profit de pays comme les Pays-Bas, l'Allemagne ou l'Italie. En ce qui concerne la France, celle-ci voit généralement, dans les modèles cités, sa production faiblement augmenter ou stagner (Lelyon et al., 2009). De grandes différences apparaissent cependant selon les modèles entre régions françaises ce qui confirme la nécessité d'interpréter avec précaution ces prévisions. Dans le modèle d' IPTS et EuroCARE Bonn (2009), seules sept régions voient leur production augmenter, dans l'Ouest autour de la Bretagne, en Franche-Comté et dans le Sud-Ouest.

Compte tenu des modalités de gestion des quotas retenues, la suppression des quotas pourrait avoir en France des conséquences importantes sur les structures et la répartition de la production, dans la mesure où la concentration géographique des unités de production a été stabilisée par les quotas et que les réductions du volume global de l'offre ont été appliquées en faveur des zones défavorisées, des jeunes agriculteurs et des petites et moyennes exploitations (Barthelemy, Boinon, 2001). Les quotas n'ont pas empêché la restructuration puisque le nombre d'exploitations laitières, en France, est tombé de 420 000 en 1983 à 93 000 en 2007 (- 78 %). Mais la restructuration s'est également poursuivie dans les pays déjà les mieux placés en 1984, qui ont opté pour une gestion plus libérale des quotas. Ainsi, le nombre d'exploitations laitières a chuté dans le même temps de - 61% aux Pays-Bas et - 85% au Danemark).

A la sortie du dispositif, les disparités de structures entre pays et entre régions européennes se trouvent renforcées, accroissant les tensions à attendre d'une nouvelle compétition sur les marchés (41 vaches laitières par exploitation en moyenne en France en 2007, contre 60 au Pays Bas, 69 en Grande Bretagne, 115 au Danemark, d'après Eurostat). Les tensions risquent de se renforcer avec la possibilité d'entrée de nouveaux producteurs. En effet, si l'argument selon lequel les quotas de production constituent une barrière à l'entrée contre de nouveaux producteurs a maintes fois été avancé, aucune des projections concernant la sortie des quotas n'intègre à notre connaissance l'arrivée de nouveaux producteurs. Pourtant, l'actualité récente a été marquée par l'annonce de l'installation d'une ferme géante (8 000 vaches) dans une région céréalière d'Angleterre. Bien que ce projet semble ajourné, on ne peut exclure le développement en Europe de fermes de type californienne (5000 vaches et plus en hors sol), sous des formes d'intégration par l'aval plus ou moins poussées. Leur localisation dépendra en particulier de la proximité de bassins de consommation en expansion, des disponibilités en ressources végétales (valorisation des co-produits des agrocarburants); des surfaces disponibles pour l'épandage (faible densité animale), et du coût du travail. Paradoxalement, l'émergence de tels élevages, qui, pourrait difficilement se développer dans les régions laitières du nord-ouest européen (grand ouest français, Flandres, Pays-Bas, nord de l'Allemagne et Danemark) pourtant les plus favorables à la suppression des quotas, bouleverserait le paysage laitier européen, renforçant brutalement le jeu de la concurrence, en remettant en question la plupart des projections actuelles (Dedieu, 2010).

8 Mais même des productions AOC comme le Comté, qui disposent pourtant d'une organisation interprofessionnelle efficace, pourraient se trouver déstabilisées (Catlow, 2010).

Effet “durabilité” : une pression accrue sur l’environnement

La spécialisation régionale des systèmes de production remet en cause la complémentarité entre atelier laitier et surfaces en cultures (valorisation des déjections animales comme amendements, valorisation des cultures en fourrages), dans un contexte d'augmentation des prix des intrants et de l'alimentation animale (Dedieu, Courleux, 2009). Une simulation de sortie des quotas laitiers sur les trajectoires des exploitations laitières⁹ (Lelyon et al., 2009) montre que le potentiel d'augmentation de la production, dans une structure donnée, repose nécessairement sur l'augmentation de la part d'alimentation animale concentrée, sur l'augmentation du nombre d'animaux et des niveaux d'intrants par hectare. En résulte une dépendance plus grande des exploitations aux variations de prix des concentrés (céréales et soja notamment) et des autres intrants.

L'intensification des systèmes laitiers spécialisés et la concentration géographique de la production renforcent la pression sur l'environnement, même si, selon Lelyon et al. (2009), le niveau maximal d'azote permis par la directive nitrate n'est pas atteint dans les exploitations types considérées. Elle devrait en particulier s'observer dans les systèmes à l'herbe ou associant l'élevage de veaux, qui utiliseront leurs marges restantes pour augmenter leur productivité par hectare. Cette contrainte environnementale pourrait diminuer à terme l'avantage attribué aux exploitations des régions spécialisées dans l'élevage. Par exemple, Jongeneel et al. (2010) testent dans le cas des Pays-Bas un scénario à l'horizon 2015 de renforcement des contraintes en matière d'effluents d'élevage (cet Etat membre bénéficie encore d'une application moins contraignante de la Directive Cadre sur l'Eau), qui aboutit à une perte de marge brute importante, notamment dans les grandes exploitations laitières, du fait de l'augmentation des coûts de transport et d'élimination des effluents d'élevage.

Effets sur la répartition des marges le long de la filière

Il s'avère quasiment impossible d'instaurer un marché parfaitement concurrentiel entre acteurs de la filière laitière : la nature du produit¹⁰ impose des contraintes importantes, avec souvent l'existence d'une seule unité de collecte et de transformation dans le bassin environnant. Les producteurs et les consommateurs ont quant à eux un caractère atomisé, face à une industrie laitière de transformation et une distribution de plus en plus concentrées¹¹. Se rajoute à cette situation le contexte d'asymétrie d'information entre producteur et acheteur de lait, engendrant pour le producteur d'importants coûts de transaction s'il veut changer d'acheteur pour faire jouer la concurrence (Royer, 2009). En découlent des pouvoirs de négociation inégaux et une transmission très imparfaite des variations de prix du producteur au consommateur (Dedieu, Courleux, 2009 ; Cour des comptes européenne, 2009).

La situation de dépendance économique des producteurs n'est pas nouvelle et a fait l'objet de nombreuses analyses. La constitution de groupes coopératifs et de formes d'intégration par l'amont ont de longue date constitué une tentative de réponse à ce problème. Reste que la suppression des quotas pose de manière nouvelle cette question de la dépendance. Le régime des quotas, en imposant une maîtrise de l'offre favorable aux producteurs (maîtrise que le jeu spontané des intérêts individuels rend parfaitement improbable sans intervention publique) correspondait, en quelque sorte, à une politique de second rang (Courleux, 2010). On distingue en effet en économie, les solutions de premier rang qui visent à supprimer une défaillance pour permettre à l'initiative

9 dans un objectif de maximisation des revenus sous contraintes et avec prise en compte de l'aversion au risque

10 notamment la forte spécificité des actifs impliqués dans les transactions, avec par exemple la spécificité temporelle du lait cru

11 Cet élément est à relativiser selon le degré d'organisation de l'interprofession laitière et selon l'importance des coopératives de transformation qui sont des tentatives de réponses à la situation de marché captif. Mais il se peut que les interprofessions soient dominées par les firmes de la transformation et que, sous la pression de la concurrence, les coopératives adoptent la même stratégie que les entreprises privées.

individuelle de concourir à l'optimum économique, et les solutions de second rang où la création d'une nouvelle distorsion se révèle le moyen le plus efficace pour corriger les effets d'une défaillance dont la correction n'est pas réalisable ou trop coûteuse.

Or, dans le nouveau contexte, la volatilité des prix, accentuée par la sortie des quotas laitiers, risque de pénaliser encore davantage les producteurs et les consommateurs. Les transformateurs et les distributeurs peuvent en effet, en période de surplus, faire pression sur les producteurs pour baisser les prix sans répercuter cette baisse sur les consommateurs, et inversement répercuter la hausse des prix à la production sur les prix à la consommation (Keane, O Connor, 2009), ce que confirment les observations actuelles de la Commission. Cette dissymétrie dans la transmission des prix, immédiatement répercutée à la hausse, mais imparfaitement répercutée à la baisse constitue une source nouvelle d'inflation des prix à la consommation. Ainsi, la Commission européenne (2009) fait état d'une évolution à la baisse des prix départ usine des produits laitiers entre 2006 et 2009, tandis que les prix à la consommation ont augmenté de 14%, entravant ainsi la reprise du secteur laitier.

2. La régulation du secteur laitier : comparaisons internationales¹²

2.1. La régulation du secteur laitiers dans les pays tiers, hors de l'UE

L'analyse comparée des modes de régulation des marchés laitiers dans les grands pays producteurs ou exportateurs montre que la régulation des marchés laitiers est la norme, la dérégulation l'exception. En effet, l'ensemble des grands pays producteurs ou consommateurs de produits laitiers se sont dotés à un moment ou un autre de politiques de régulation spécifiques, y compris la Nouvelle-Zélande, qui a fait depuis le choix de remplacer la régulation publique par un monopole privé. Outre l'Union Européenne, c'est notamment le cas des États-Unis, du Canada, de l'Inde, ou du Japon. C'est aussi le cas de pays plus petits, comme la Suisse ou la Norvège.

Le classement des différents pays, selon un ordre croissant d'intervention sur les marchés des produits laitiers et selon les objectifs stratégiques de leur système de régulation, permet une première ébauche de typologie organisée autour de quatre groupes :

- **Les pays de type "néo-libéral"** qui ont totalement dérégulé leurs marchés laitiers à partir des années 1990. Ce sont des pays à faible densité démographique, disposant de rentes de situations agronomiques tout à fait exceptionnelles, fortement excédentaires et donc nécessairement tournés vers l'exportation. On y retrouve notamment l'Australie et la Nouvelle-Zélande, ce dernier pays se caractérisant par la formation d'un quasi-monopole au niveau de la transformation, en situation de substituer à l'intervention publique une régulation hiérarchique interne des prix et des coûts. Ces petits pays, très actifs sur le marché international, profitent indirectement des politiques de régulation des grands pays producteurs, qui contribuent dans une certaine mesure à soutenir le "marché" mondial, mais ils peuvent également être lourdement affectés par des politiques qui visent à exporter les déséquilibres domestiques sur les marchés internationaux (subventions aux exportations).

- **Les pays de type "interventionniste à stratégie défensive"** pour préserver leurs acquis à l'OMC. La Suisse serait à classer dans cette catégorie, avec une politique laitière en voie de libéralisation mais avec des tentatives d'amélioration de l'organisation économique des acteurs privés par la création d'une interprofession investie par délégation des pouvoirs publics d'un pouvoir réglementaire et d'arbitrage pour la gestion des volumes de production sous contrats, et par un recours toujours plus important aux aides directes pour soutenir le revenu des producteurs.

- **Les pays de type "interventionniste à stratégie expansionniste"**. C'est désormais le cas des États-Unis, où persiste une protection et une régulation forte des marchés laitiers domestiques par des programmes fédéraux et locaux complexe, qui se conjuguent avec une forte ambition à l'export depuis les années 2000. Il s'agit de profiter de l'expansion continue d'une production nationale bénéficiant de soutiens budgétaires importants¹³ et de parités monétaires favorables. On pourrait également placer le Brésil et l'Argentine dans cette catégorie, car ces deux pays à la politique résolument expansionniste peuvent dans certaines conditions avoir recours à une régulation très forte (restrictions à l'exportation notamment) afin de garantir en priorité les besoins de leur population.

¹² pour une analyse détaillée, se reporter au tome 2 et 3 de la présente étude

¹³ A noter que le découplage n'est plus jugé pertinent aux États-Unis et que les économistes de l'ERS (service de recherche économique de l'USDA) le considèrent explicitement comme un instrument dépassé, source de rentes injustifiées. Il figure encore, à titre de vestige des anciens farm bill (1996) dans les dispositifs actuels, mais tous les débats pour l'avenir gravitent autour des notions de paiements contra cycliques, d'assurances chiffre d'affaires, et même, désormais, d'assurances sur les marges, incluant une assurance contre l'augmentation des coûts de l'alimentation animale. Pour une présentation détaillée des arcanes particulièrement complexes de la politique laitière des États-Unis, voir le tome 2 de la présente étude.

- **Les pays de type "interventionniste, axés sur le marché domestique"**. Ces pays ont renoncé à toute exportation. Le Canada illustre cette dernière catégorie, avec un marché des produits laitiers contingenté, fortement soutenu et régulé, dont la production est ajustée sur le marché domestique depuis le recentrage du quota de production sur la demande intérieure. L'Inde, troisième producteur mondial, dont l'objectif principal est d'assurer la sécurité alimentaire de sa population avant de chercher à exporter, et pour qui l'emploi rural assuré par la production locale revêt une grande importance, peut également se classer dans cette catégorie.

Le panorama des différentes politiques laitières menées de par le monde met en évidence quelques constantes : la protection aux frontières et la maîtrise des productions restent des outils mobilisés par un certain nombre de pays, principalement par les pays qui axent leur politique sur l'approvisionnement du marché domestique. Toutefois, nous avons pu constater qu'un pays à visées exportatrices comme les États-Unis ne renonçait pas à toute protection, en envisageant par exemple de classer les produits laitiers en produits sensibles à l'OMC, et en excluant ces mêmes produits des accords de libre-échange de la zone Pacifique. Lorsque se développent les stratégies exportatrices, le désarmement du soutien des prix tend à faire place à des dispositifs nouveaux de protection du chiffre d'affaires ou des marges des producteurs, de nature contracycliques, avec des soutiens modulés en fonction de l'état des marchés des produits laitiers et de l'alimentation du bétail (programme MILC aux États-Unis, plafonné à 145 vaches environ).

Compte tenu de l'écart de valorisation du lait selon les produits qui en sont issus et de l'instabilité des cours des produits industriels sur le « marché mondial », il existe des dispositifs de nature contractuelle ou publique, visant à segmenter les marchés, pour hiérarchiser les prix du lait en fonction de sa valorisation. C'est ce que permettent les "federal milk marketing orders" aux États-Unis depuis l'après-guerre, et ce que tente de mettre en place l'accord interprofessionnel en Suisse, afin de séparer les marchés domestiques des produits frais, qui ne font l'objet d'aucune concurrence internationale, du marché des produits industriels qui s'échangent à l'international à un prix très volatil, parfois abusivement bas, et parfois abusivement élevé. Cela se traduit par l'existence de différentes classes de lait aux États-Unis et au Canada et par la segmentation entre deux sous-filières en Suisse (fromage de qualité d'un côté et "lait industriel" pour les produits de grande consommation de l'autre) avec différenciation des prix, afin de restituer une partie de la valeur ajoutée au producteur, et, aux États-Unis, de permettre une péréquation entre éleveurs d'un même bassin de production. Mais cette segmentation des marchés, pour rester transparente et bénéfique aux producteurs, suppose un contrôle des marges des transformateurs. Ce contrôle est directement assuré par les pouvoirs publics aux États-Unis, l'USDA élaborant, à partir d'auditions publiques et d'enquêtes de prix, des barèmes très complexes encadrant les marges des transformateurs, pour les différentes catégories de produits, et définissant des prix minimum pour les différentes classes de lait. Ces prix permettent de calculer chaque mois un prix unique payé aux producteurs grâce à un système de péréquation entre transformateurs, les transformateurs placés sur les meilleurs créneaux de valorisation reversant aux transformateurs moins bien placés les montants nécessaires pour leur permettre de payer à leurs producteurs un prix identique à celui que reçoivent les producteurs livrant aux transformateurs les mieux placés (dispositif de péréquation entre les producteurs d'un même « marketing order » dit du « pooling », qui présente l'originalité d'être géré en amont par les transformateurs).

En Suisse, où la politique de régulation de l'offre a été récemment démantelée, cette tâche est désormais confiée à une organisation interprofessionnelle, qui bénéficie d'une importante délégation d'autorité de l'État, avec le dispositif de la "force obligatoire". On observe toutefois une baisse des prix payés aux producteurs, avec un risque accru d'accaparement de la valeur ajoutée par les transformateurs et les distributeurs, bien plus concentrés. La formation d'organisations de producteurs, ainsi que la création en 2009 de l'interprofession du lait afin de permettre une meilleure gestion de la sous-filière "lait d'industrie", n'ont pas permis jusqu'ici de régler le déséquilibre des rapports de force lors des négociations.

Au Canada, le gouvernement a mis en place un office de commercialisation, chargé de définir les règles du jeu s'appliquant à l'ensemble des transactions de lait. Les pouvoirs publics ont ainsi appuyé l'émergence d'une organisation mixte publique/privée, où les négociations ont lieu entre les représentants des producteurs et des acheteurs (coopératives et privés), le résultat de ces négociations s'appliquant ensuite à l'ensemble des relations contractuelles (Royer, 2009).

Dans cet univers complexe d'intervention, qu'advient-il du bien-être du consommateur, qui constitue au départ l'un des arguments forts pour la dérégulation des marchés et le découplage des soutiens ?

L'Australie a entrepris de déréguler ses marchés des produits laitiers en 2000. L'expérience a montré que cette politique a prioritairement profité aux gros producteurs, induisant une forte restructuration¹⁴, sans toutefois que leurs revenus n'enregistrent une hausse significative, mais surtout sans que cela n'entraîne une baisse de prix à la consommation, si bien que cette réforme a surtout bénéficié aux industriels de la transformation et à la grande distribution. L'analyse du cas canadien montre à contrario que le système des quotas, centré sur la demande intérieure, et de soutien des prix, calé sur les coûts de production, n'a pas pénalisé les consommateurs canadiens. Il a entraîné en revanche une meilleure maîtrise des marges de la transformation et de la distribution et surtout une meilleure efficacité globale du système, ce qui a permis de préserver les intérêts des producteurs sans pénaliser ceux des consommateurs (Gouin, 2008).

D'une manière générale, J.M. Boussard et D.M. Gouin (2010) font le constat, à partir d'une comparaison de séries de prix entre pays sans quotas (Etats-Unis, Australie, Nouvelle-Zélande) et avec quotas (France, Canada) entre 1981 et 2006, que la baisse des prix à la production est supérieure dans les pays sans quotas relativement aux pays avec quotas, tandis que la baisse des prix à la consommation est moindre dans les pays sans quotas.

Tout semble donc montrer que le véritable enjeu de la dérégulation des marchés ne concerne pas l'amélioration du bien-être du consommateur final, comme le répètent parfois certains économistes. Il concerne d'abord le partage de la valeur ajoutée entre les différentes étapes de la production, de la transformation et de la distribution des produits laitiers, au point qu'on voit les producteurs suisses tenter un rapprochement avec les associations de consommateurs, pour essayer de mettre en place un front de défense de leurs intérêts communs. Et, dans cette confrontation pour le partage de la valeur, une règle économique semble se dessiner : plus le système est régulé et plus le partage est favorable aux producteurs, plus il est dérégulé et plus il leur est défavorable. Derrière les débats théoriques sur l'opportunité ou non de la régulation, se joue donc un débat social sous-jacent essentiel d'arbitrage politique entre différents intérêts économiques au sein de la filière.

Selon Boussard et Gouin (2010), toutefois, le décrochage des prix à la production, plus important dans les pays sans quotas, n'est pas imputable à une augmentation plus forte des marges de l'aval. Il proviendrait avant tout d'une efficacité globale moindre d'une régulation marchande sans quota, dont la charge retomberait sur le maillon faible de la filière, le moins organisé dans la négociation pour préserver ses marges : les producteurs. Si tel est le cas, cela signifie qu'il est difficile d'espérer régler le problème du partage de la valeur ajoutée par une organisation renforcée des producteurs, si l'objet consiste simplement à transférer sur une autre catégorie d'opérateurs le coût de la suppression des quotas.

14 Passage d'un taux de restructuration des exploitations laitières de 3% par an à 9% par an entre 1999 et 2006

2.2. Le secteur laitier dans l'Union européenne à la veille de la sortie des quotas

Les disparités interrégionales en Europe sont tout d'abord marquées par une diversité agronomique et géographique qui conduit à une structuration des filières laitières en « bassins laitiers », aux configurations fortement déterminées par les conditions régionales naturelles, historiques et politiques. L'importance de l'articulation entre systèmes d'élevage et occupation du territoire, par le truchement du système d'alimentation du bétail, et le poids des emplois induits dans le secteur aval de la transformation confèrent à la production laitière un rôle déterminant dans l'aménagement du territoire. Selon les régions, les bassins laitiers disposent de conditions naturelles et agronomiques qui autorisent ou non une possible reconversion de leurs producteurs vers d'autres activités, soit agricoles, soit manufacturières ou de services. C'est le cas notamment dans les régions de plaines de polyculture-élevage avec un fort potentiel agronomique, dans les exploitations qui profitent d'un changement de génération pour simplifier leur système de production et le réorienter vers une activité moins contraignante en travail (Lelyon et al., 2009). Mais dans beaucoup d'autres régions moins favorisées, cette reconversion apparaît beaucoup plus difficile du fait du coût de l'opération et parce que la taille moyenne des exploitations laitières se trouve bien en-dessous de la taille minimale permettant une rentabilité des exploitations spécialisées en grandes cultures, ou parce que les conditions naturelles restent plus favorables à la production herbagère qu'aux grandes cultures.

Beaucoup de régions, notamment les régions à handicaps naturels, restent dépendantes de la production laitière pour assurer la pérennité de leur activité agricole, l'entretien de leur espace et le maintien de leurs emplois. Or c'est le plus souvent dans ces régions que les contraintes techniques freinant la concentration sont les plus importantes. Y dominent de petites exploitations, qui sont compétitives dans la mesure où elles peuvent dégager une bonne valeur ajoutée, mais qui sont bloquées par un système de production et souvent un cahier des charges spécifique, qui limitent les possibilités d'économies d'échelle (contraintes d'affouragement et d'alimentation du bétail notamment).

Les enjeux liés à la suppression des quotas se révèlent ainsi très différents d'un État à l'autre, et d'une région à l'autre de l'Union européenne. En résulte qu'une évaluation ex-ante sérieuse de l'impact des réformes à venir de l'organisation commune des marchés laitiers devrait s'appuyer sur une analyse approfondie, bassin de production par bassin de production, de l'impact attendu des réformes, ce qui suppose une investigation bien plus poussée que celle menée dans les modèles macroéconomiques d'optimisation du bien-être mobilisés par la Commission.

Ces disparités se renforcent de multiples facteurs historiques et politiques qui ont conduit à moduler l'évolution de la configuration des différents bassins laitiers, de leurs structures de production et de transformation, ainsi que de leur mix-produit, plus ou moins tourné vers l'export ou le marché domestique, les produits industriels ou les produits à forte valeur ajoutée. De ce point de vue, l'intégration européenne n'a pas estompé les différences entre les États membres. Les petits pays, historiquement tournés vers l'exportation, tels que le Danemark et les Pays-Bas, se sont dotés pour cela de structures de transformation et de commercialisation très concentrées, en situation de quasi monopole. Les grands pays comme la France ou l'Allemagne conservent une production d'abord tournée vers un marché domestique plus vaste et plus segmenté, assurée par un tissu industriel diversifié au sein duquel les PME côtoient quelques grands groupes de dimension internationale. A cela s'ajoute un facteur plus spécifiquement lié à la PAC, à savoir les différentes modalités d'application des quotas dans les États-membres. Après plus de deux décennies, elles se révèlent avoir eu une action structurelle déterminante en induisant ou en confortant des évolutions divergentes entre les pays et les régions de l'Union européenne, lesquelles, sans la protection des quotas, se retrouvent aujourd'hui plus ou moins bien armées pour affronter une nouvelle concurrence frontale. Ceci explique dans une bonne mesure les différentes options défendues par les États-membres et les régions concernant la sortie des quotas.

Par exemple aux Pays-Bas, le parti pris, dès 1984, a été de rechercher la plus grande efficacité économique et la plus grande fluidité du marché des quotas, ce qui était favorisé par la taille réduite d'un pays sans zones défavorisées à préserver. Avec la sortie des quotas, les perspectives de développement de la production laitière affichées par les professionnels de la filière sont ambitieuses, étant donnés « les avantages absolus pour la production laitière » de la zone géographique, et « la compétitivité des producteurs et du secteur coopératif » du pays¹⁵. Certains professionnels annoncent ainsi une hausse de la production de près de 30% dans les 15 ans à venir. Il s'agit donc de poursuivre la restructuration de la production afin d'optimiser l'avantage absolu dont dispose le pays pour la production laitière, y compris au détriment de la production porcine. Le gouvernement soutient donc vigoureusement la sortie des quotas et l'« atterrissage en douceur », mais s'oppose en revanche au « frontloading », c'est à dire à la levée instantanée et totale de la contrainte des quotas. De fait c'est près de 8% de la référence nationale qui s'échange annuellement, et plus d'un tiers des producteurs ont recours au marché des quotas, sous forme de location (2/3 du volume des transactions) ou d'achat (1/3 du volume des transactions) pour un prix qui oscille entre 1 et 2 € le litre. Rapporté aux 12000 kg de lait produits en moyenne par hectare et par an, cela conduit à un « investissement » de 15000 à 20000€ par hectare, soit une immobilisation de capital de l'ordre de 1,5 à 2 millions d'euros pour une exploitation de 100 ha, ce qui pose bien sûr la question de la dévalorisation de cet actif avec la suppression des quotas. On comprend dès lors l'intérêt d'un « atterrissage en douceur » qui permettra d'amortir sur plusieurs années cette dévalorisation des quotas, atterrissage d'autant plus facile pour les producteurs qu'il semblerait qu'ils puissent bénéficier de dispositions fiscales leur permettant de déduire l'amortissement du quota de leur revenu imposable.

Parmi les facteurs de disparité qu'avivera la sortie des quotas, figurent aussi les différents soutiens indirects des Etats ou des régions non comptabilisés dans les aides PAC¹⁶. Ces dispositifs sont particulièrement difficiles à identifier et encore plus à chiffrer. Il peut s'agir d'aides financières directes, de soutiens à l'investissement, d'aides d'urgence, de reports de crédits et de charges sociales, de dispositifs d'allègement fiscal, d'aides à la production d'énergies renouvelables comme en Allemagne... Mis bout à bout, ces soutiens « hors PAC » peuvent atteindre des niveaux significatifs. Ils devraient jouer à l'avenir un rôle déterminant, de même que les cofinancements nationaux et régionaux du 2nd pilier, et ce d'autant plus que les aides du premier pilier diminueront. Ils peuvent alors être à l'origine de nouvelles formes de distorsions de concurrence, en même temps qu'un facteur déterminant d'accroissement des disparités.

En tout état de cause, dans le nouveau contexte de suppression des quotas, l'ensemble de ces facteurs conduit les différentes régions de l'Union à adopter des stratégies de développement parfois antagonistes, et à l'impossibilité de dégager un « modèle de production laitière européen », que ce soit en termes de structures d'exploitations, de modes d'organisation économique des filières, ou de gestion des marchés. Nos études de cas dans l'Union européenne confirment ainsi une évolution divergente de ces « modèles » dans la période récente, entre États-membres voire entre bassins de production d'un même État-membre :

- **Le "modèle français"**, qu'on peut qualifier de "territorial et social" (Chatellier, Perrot, 2007), s'est consolidé avec les quotas, La mobilité des droits à produire ayant été strictement encadrée pour conserver la répartition géographique de la production et limiter leur patrimonialisation. Il se retrouve désormais de plus en plus éclaté entre les zones de montagne exclues du jeu de la compétitivité par les coûts de production mais qui peuvent bénéficier de stratégies de différenciation, le bassin du grand Ouest qui ne demande qu'à augmenter sa production mais où les

15 Cf. notre entretien avec les représentants du Productschap Zuivel

16 Souvent, la Commission européenne les ignore, dans la mesure où ils relèvent de dispositions fiscales, sociales ou économiques qui échappent à l'initiative communautaire, ou parce que les régions les plus riches ont su inventer des dispositifs de soutiens suffisamment discrets pour ne pas figurer explicitement dans les aides à l'agriculture.

contraintes environnementales s'accumulent, le croissant Nord (Normandie, Nord-Pas de Calais, Ardennes, Lorraine et Alsace) où la densité laitière est encore importante mais menacée par la concurrence, et enfin les zones de polyculture menacées, à de rares exceptions près, par la déprise laitière. La transformation est majoritairement assurée par de grands groupes non coopératifs dont la stratégie de développement est largement ouverte à l'international ;

- **Le "modèle danois"** que l'on pourrait qualifier de "productiviste débridé" favorise toujours systématiquement la croissance en volume via l'agrandissement et les gains de productivité du travail, au risque de générer de nouvelles bulles foncières et financières. Les éleveurs laitiers danois ont un endettement moyen de près de 1700 000 € parexploitation si bien que 4 400 éleveurs danois ont une dette cumulée à peine moins importante que 64 000 éleveurs français et 53 000 éleveurs allemands réunis (Institut de l'élevage, 2010, d'après le RICA 2007). Ils sont aujourd'hui tellement endettés que les banques ne peuvent plus leur faire défaut, sous peine d'être touchées directement. Existe par ailleurs au Danemark un quasi monopole coopératif de la transformation (contrôlant environ 85% du marché) qui reste admis par la réglementation européenne de la concurrence, mais qui, d'un point de vue économique, permet de substituer à la régulation publique une forme de coordination de type hiérarchique qui échappe aux mécanismes de coordination par le marché.

- **Le "modèle néerlandais"**, que l'on pourrait qualifier de "productiviste rationnel", privilégie l'efficacité économique, l'organisation forte de la filière et le développement d'entreprises familiales robustes et patrimoniales, qui se situent aujourd'hui dans une perspective de forte expansion de la production (+20 à +30% dans les 15 ans à venir) et de poursuite de la restructuration (12 000 exploitations laitières projetées en 2020 dont la moitié de plus de 100 vaches et pratiquement plus aucune de moins de 50 vaches, contre 20 000 environ actuellement). Comme au Danemark, le modèle néerlandais se caractérise par une situation de quasi monopole de la transformation suite à la fusion en 2008 des deux grands groupes coopératifs Friesland Food et Campina (nouveau groupe Friesland-Campina qui contrôle plus de 80 % du marché).

- **Le "modèle allemand"**, qui a en fait éclaté dès le début des années 90 avec la réintégration des Länder de l'Est, et qui est désormais partagé entre les petites unités de Bavière, les unités du Nord plus grandes et plus compétitives et les très grandes unités de l'Est. La réunification a largement contribué à modifier les conceptions de la politique agricole en Allemagne (Lippert et Ahrens, 2002). Favorables aux quotas avant la réunification pour maintenir la répartition géographique de la production et défendre l'exploitation familiale (par exemple, prélèvement de 80% sur les transactions lorsque le quota du bénéficiaire excède 350 000kg instauré en 1987), les pouvoirs publics fédéraux s'orientent à partir de 1993 vers une politique laitière de plus en plus libérale, favorisant les transferts de quotas déliés du foncier. Sous la pression des Länder, surtout du sud, les transferts resteront limités à l'échelle du Land (avec maintien d'un zonage plus fin en Bavière et en Bade-Wurtemberg) jusqu'en 2007, où une étape nouvelle est franchie avec le maintien de deux zones d'échanges seulement à l'Est et à l'Ouest. Aujourd'hui, le contexte politique intérieur aidant, l'Allemagne est favorable à la suppression des quotas, sous la pression des Länder du nord notamment qui sont prêt à suivre les danois et les hollandais dans la course à la productivité. Toutefois, les pouvoirs publics et les professionnels de la filière restent conscients qu'une bonne partie des exploitations laitières allemandes ne pourrait pas assurer sa pérennité sans les aides directes de la PAC. En outre, c'est en Allemagne que les dispositifs de soutiens hors PAC paraissent les plus élaborés.

- **Le "modèle anglais"**, qu'on pourrait quant à lui qualifier d'économe (faibles coûts de production, investissements modérés) et régressif (nombre limité d'installations, faible renouvellement des éleveurs) : ce modèle semble entériner une contraction de la production. L'amont est largement absent d'une transformation de plus en plus intégrée par la distribution. Depuis la fin des "boards",

au début des années 1990, qui assuraient un certain équilibre au sein des filières, aucun mécanisme n'a pris le relais et les producteurs semblent plus que jamais incapables de faire valoir leurs intérêts.

A l'issue de ce rapide panorama¹⁷, on peut déceler une certaine cohérence entre les discours de politique agricole et la situation socio-structurelle des régions et des Etats : ce sont les régions et les Etats qui disposent des structures les plus productives et de l'appareil industriel le plus concentré qui sont les plus favorables à la sortie des quotas et à la dérégulation du marché, sous réserve d'un "atterrissage en douceur" qui leur permette d'amortir la valeur patrimoniale des quotas.

Les quotas laitiers ont jusqu'ici joué un rôle essentiel de pondération des effets de la concurrence entre les Etats-membres, et dans un pays comme la France, de solidarité interrégionale entre les régions laitières les mieux placées et celles moins favorisées. La suppression des quotas libère aujourd'hui les forces de divergence entre ces différents modèles, y compris entre régions d'un même pays, les régions qui se voient les mieux placées entendant bien profiter de l'avantage qu'elles peuvent tirer de la nouvelle situation. On le constate en particulier en France et en Allemagne, grands pays (par la superficie et la production laitière), où les différents bassins développent des trajectoires de moins en moins communes, ce qui se traduit par des conflits au niveau de la représentation professionnelle nationale, symptomatiques du manque d'unité au sein de la profession, et de solidarité entre des régions qui sont devenues de véritables concurrentes les unes pour les autres¹⁸.

La concurrence entre régions et la concentration des exploitations permettront-elles pour autant de régler la question laitière en Europe ? Au-delà des avantages compétitifs à court terme du modèle "expansionniste" des régions les mieux placées comme le Danemark, les Pays-Bas ou la Bretagne, il est permis de s'interroger sur sa durabilité à plus long terme.

Reposant sur une recherche constante de baisse des coûts monétaires de production¹⁹, par une intensification toujours plus poussée de la production par actif, par hectare, par vache laitière, ce modèle implique une dynamique de restructuration rapide des élevages et un mouvement continu d'agrandissement et de spécialisation des exploitations laitières afin d'optimiser la productivité du travail, notamment par les économies d'échelle.

Outre l'exposition aux risques inhérents aux défaillances de marché, généralement non prises en compte dans les analyses qui prônent le développement de ces systèmes de production, apparaissent un certain nombre de limites propres au modèle. Limites environnementales, en premier lieu, liées à la concentration de la production et des pollutions, à l'augmentation des transports, à l'abandon de certains territoires, à la perte de biodiversité. Limites socio-économiques également liées à la standardisation des productions, aux pertes des savoirs-faire et à l'appauvrissement des savoirs agronomiques, à la régression des systèmes de polyculture-élevage pourtant mieux adaptés dans certaines régions. Limites inhérentes à l'augmentation de l'endettement des exploitations et aux difficultés de leur transmission (Chatellier, Perrot, 2007). Enfin, dans un contexte de crise économique et de montée du chômage, et par-delà la destruction d'emplois directs liée à la restructuration de la production, il importe de garder à l'esprit que c'est l'élevage laitier qui est l'activité agricole à l'origine du plus grand nombre d'emplois indirects dans l'Union (Hoffmann, 2004).

17 Pour un état des lieux plus détaillé, notamment aux Pays-Bas et en Allemagne, se référer au tome 3 de l'étude.

18 Les contrastes s'accroissent avec les Nouveaux États Membres, dont les structures de production et les organisations économiques de filière font apparaître une hétérogénéité plus forte encore. Ainsi, on retrouve dans des pays comme la Roumanie les deux extrêmes, avec des exploitations agro-industrielles côtoyant des micro exploitations de subsistance.

19 Notion que nous préférons à celle, beaucoup plus floue, de « compétitivité » qui dépend essentiellement de la définition qu'on se donne de la productivité, incluant ou non la valeur des services non marchands produits.

Le "modèle expansionniste" amène les exploitations à se confronter à la concurrence internationale. Or, la comparaison internationale des différentes conditions de production montre qu'il existe toute une série d'avantages absolus en production laitière, tels que le climat favorable à la pousse de l'herbe et à la garde des animaux, l'accès à du foncier abondant et peu coûteux ou la disponibilité d'une main d'œuvre abondante, de qualité et bon marché, dont peuvent bénéficier certains pays (Etats-Unis, Australie, Nouvelle-Zélande, Brésil, Argentine, Chine...) mais dont ne disposent pas, en général, les exploitations européennes. Cela conduit à relativiser fortement les ambitions de "compétitivité" des élevages laitiers européens même si l'on peut entrevoir aux marges orientales de l'Union Européenne la possibilité de développement de très grandes exploitations, bénéficiant d'une possibilité d'approvisionnement en aliment du bétail à bon marché (sous-produits industriels notamment) et d'une main d'oeuvre immigrée, légale ou clandestine, en provenance de la périphérie de l'UE (Dedieu 2010).

Surtout, la poursuite d'une trajectoire d'intensification, dans un contexte de prix de plus en plus fluctuants mais de charges qui augmentent inévitablement²⁰, pourrait se révéler assez vite dangereuse pour la santé financière des exploitations laitières, même les plus « compétitives ». Nous avons ainsi pu constater qu'aux États-Unis, en période d'augmentation forte du coût de l'alimentation du bétail, les grands élevages laitiers californiens intensifs étaient moins bien armés pour résister à la conjoncture que les élevages traditionnels herbagers du Wisconsin. En outre, une restructuration trop importante peut aussi conduire à la décomposition des « tissus laitiers » et à l'abandon pur et simple de la production laitière dans certaines régions. Or, la décision d'arrêt de la production laitière est en général définitive et irréversible en raison du poids des investissements spécifiques dans cette production. L'abandon de la production laitière dans des régions entières de l'Union européenne peut dès lors constituer un risque pour la continuité des approvisionnements, en cas de retournement imprévu de la conjoncture et notamment de flambée des prix de l'alimentation dans les systèmes hautement intensifiés.

Le modèle expansionniste que vise à promouvoir la sortie des quotas n'est donc pas exempt d'une certaine fragilité. Bien adapté, dans le court terme, à certaines régions de l'UE, il est en revanche totalement inaccessible à beaucoup d'autres régions, si bien que la sortie des quotas, en libérant les forces d'une concurrence frontale entre États-membres et entre régions, ouvre une nouvelle phase économique de "guerre des régions" dont il conviendra d'analyser les conséquences.

20 En effet, le prix du lait de 2009 n'est pas spécialement plus bas que les prix payés avant la flambée de 2007-2008, mais les charges (alimentation animale, intrants, carburant...) ont en revanche sensiblement augmenté, ce qui grève de manière importante les revenus des éleveurs laitiers européens.

3. Perspectives de régulation des marchés laitiers européens : analyse critique

3.1 Le scénario catastrophe de la dérégulation totale

Se dessine, en l'absence de toute régulation, un ajustement cyclique des marchés laitiers du type suivant :

- Dans un premier temps, la suppression des quotas permet une expansion de la production dans les zones laitières les mieux placées, les mieux organisées (monopoles coopératifs), armées économiquement ou politiquement (soutiens régionaux spécifiques) pour faire face, au moins à court terme, à une baisse raisonnable des prix. Elle permet l'arrivée de nouveaux entrants, dont éventuellement quelques très grandes exploitations capitalistes, notamment dans les nouveaux États membres, qui, même si elles restent peu nombreuses, peuvent peser sur la production.

- Cette reconfiguration interne des bassins laitiers au sein de l'Union européenne, fondée sur l'approfondissement d'un "modèle expansionniste", induit une augmentation continue de la production européenne qui butte assez vite sur la capacité d'absorption du marché intérieur.

- S'engage alors une nouvelle politique de conquête des marchés à l'exportation qui butte assez rapidement sur les capacités d'absorption du « marché mondial », et surtout sur la concurrence des autres régions exportatrices mieux soutenues ou disposant de rentes différentielles naturelles plus avantageuses. En l'absence d'instruments de régulation des prix ou des volumes, les prix chutent encore, tandis que chaque éleveur est amené à pousser les feux de sa production pour rechercher de nouvelles économies d'échelles et faire face à la conjoncture.

- S'ouvre alors une nouvelle crise laitière, l'Union européenne ou les États, face à l'urgence, se voyant dans l'obligation d'imaginer des dispositifs d'intervention ad hoc (aide alimentaire, dénaturation des produits, indemnisation des producteurs pour un gel volontaire d'une partie de la production, programmes exceptionnels d'abatage, etc.). Se pose dès lors la question de la solidarité européenne, lorsqu'il sera demandé aux États-membres qui ont fait les frais de la restructuration pendant la phase initiale d'expansion, de payer pour résorber cette crise dans les États-membres qui auront récupéré à leur profit leur potentiel de production.

3.2. Les propositions du groupe de haut niveau

Suite à la prise de conscience des risques auxquels conduirait toute absence de régulation, en regard des multiples questions que posent la sortie des quotas et le désengagement des pouvoirs publics, un consensus paraît aujourd'hui se dégager sur la nécessité du maintien de certaines formes de régulations. En regard du recul des anciennes formes d'intervention publique, dont le poids a été réduit au cours des réformes successives, il s'agit notamment de promouvoir des formes nouvelles de régulations privées, telles que les marchés à terme, la consolidation des relations contractuelles, le renforcement des organisations professionnelles et inter-professionnelles, le développement de systèmes d'assurance et de fonds de mutualisation, l'amélioration des conditions de la concurrence par la transparence de l'information. C'est ce qui ressort notamment des travaux du groupe de haut niveau mis en place par la Commissaire en charge des questions agricoles dans l'ancienne commission.

Les marchés à terme²¹ sont des instruments de gestion des risques de prix qui supposent, pour fonctionner efficacement, un équilibre entre le nombre d'opérateurs averses au risque qui veulent s'assurer et le nombre de spéculateurs prêts à prendre des risques. Il existe déjà un marché à terme des produits laitiers aux États-Unis pour les produits industriels (lait, poudre, beurre, fromage) qui concerne davantage les transformateurs que les producteurs²². Il existe en Europe des marchés à terme pour les principales productions végétales. Mais la création d'un contrat sur un nouveau produit ne signifie pas forcément qu'un nouveau marché à terme va s'établir. Un certain nombre d'échecs ont ainsi été recensés, comme le premier contrat blé d'Euronext, le contrat Winefex sur les vins de Bordeaux, ou le contrat tournesol.

Début 2010, quatre bourses annoncent quasi-simultanément le lancement de contrats à terme sur divers produits laitiers. Le CME de Chicago propose un contrat sur la poudre de lait, livrable en 6 points du globe et donc destiné aux opérateurs internationaux. Eurex Francfort et NZX Pays-Bas proposent des contrats sur le beurre et la poudre maigre à destination des industriels européens. Nyse Euronext Lyffe va également ouvrir en octobre un contrat sur la poudre maigre, livrable à Anvers, Rotterdam ou Hambourg, ainsi que sur le beurre et le lactosérum courant 2011, visant donc aussi le marché européen. Mais tous ces marchés concernent quelques produits industriels de base issus du lait, pas la matière première elle-même. La faible transparence sur les marchés physiques sous-jacents du lait et des produits laitiers dans l'UE constitue en outre un frein à l'établissement de marchés à terme sur ces produits. Les contraintes techniques d'organisation de la filière rendent en effet difficile la mise en place de marchés physiques sur lesquels l'ajustement des flux pourrait se régler par le signal des prix, ce qui remet en question l'un des principaux arguments avancés pour la création de marchés à terme sur les produits laitiers, à savoir une plus grande transparence des prix avec la création d'un "signal prix". Et, quand bien même il y aurait un signal prix auquel se référer en Europe sur les produits industriels, toute la question demeurerait celle de la part de ces prix dans le prix payé aux producteurs, les produits industriels ne représentant qu'une fraction de la valorisation du lait. Par ailleurs, la taille des contrats proposés sur les produits transformés reste bien trop grande pour être adaptée aux besoins des producteurs (24 t par exemple pour la poudre de lait écrémé).

En outre, si les marchés à terme assurent contre les fluctuations des prix, ils ne permettent en aucun cas de stabiliser les prix, ni de garantir un niveau de prix assurant la pérennité des exploitations. L'accès aux marchés à terme a aussi un coût, inaccessible à certains opérateurs qui traitent de trop petits volumes (accès à l'information, rémunération des intermédiaires, financement des dépôts, prime de risque engrangée par les spéculateurs...) (Keane, O Connor, 2009). Enfin, les marchés à terme des matières premières peuvent amplifier les variations des prix et générer une inflation des primes de risque, en lien avec leur dérégulation progressive et une forte augmentation du poids des "spéculateurs" par rapport à celui des opérateurs physiques (Voituriez, 2009). Or, les marchés à terme sont par construction des jeux à somme nulle, et tout argent gagné par des "acteurs non-commerciaux" devient une charge pour les opérateurs de la filière qui augmente leurs coûts de production donc les prix à la consommation. L'État, à l'inverse, est le seul acteur qui n'exige pas de prime de risque, ce qui légitime son intervention face à l'instabilité des marchés agricoles, dans la mesure où son intervention réduit les coûts de transaction et d'assurance des opérateurs, donc le coût final pour le consommateur (Boussard, 2002).

21 L'anglais utilise deux termes différents pour séparer les marchés à terme "papier", ceux dont il est ici question (*future markets*) des marchés physiques à échéance (*forward market*) passés entre les opérateurs physiques, ceux qui pratiquent le commerce de matières premières.

22 La possibilité de solder les règlements par des livraisons physiques à l'échéance du terme implique un minimum de possibilités techniques de transport et de stockage du produit, ce qui rend difficile un marché à terme du lait pour les producteurs lorsqu'il n'existe pas de marché organisé du lait.

Les marchés à terme permettent donc de répondre à certaines questions microéconomiques de gestion du risque (aide à la décision à court terme en situation d'incertitude), qui ne couvrent pas les mêmes objectifs macroéconomiques que les politiques de régulation des marchés (soutien aux investissements productifs via la protection des revenus à moyen terme, maîtrise des coûts et régularité des prix pour le consommateur). Ils existent de fait depuis longtemps aux États-Unis sans que ceci n'ait pour autant justifié la suppression des dispositifs publics d'intervention dans la régulation des marchés et des revenus.²³

Le renforcement des relations contractuelles est désormais présenté comme une autre alternative au désengagement de l'Union Européenne. Préconisée par la Commission, la contractualisation a vu son intérêt confirmé par le Groupe de Haut Niveau, qui propose un "dialogue entre les différents acteurs de la chaîne d'approvisionnement" et l'utilisation systématique de contrats écrits spécifiant les principales clauses de l'échange (prix, volume, durée...). En revanche, toute pratique de fixation des prix, ou de restriction de production est jugée anticoncurrentielle. Sous ces conditions, on peut donc s'interroger sur le contenu de ce que pourrait être un encadrement public des contrats entre producteurs et laiteries. Des contrats existent déjà en effet dans la filière laitière, et l'enjeu est bien de fixer un cadre contraignant à ces relations contractuelles, en rendant certaines clauses (volumes, prix et conditions de variation, clause de rupture, préavis,...) obligatoires²⁴.

La contractualisation peut dans les faits recouvrir de multiples cas de figure selon le degré et la nature des engagements des parties contractantes. Sans évolution des rapports de force entre producteurs et acheteurs de lait par un renforcement de l'organisation des producteurs, la contractualisation bilatérale ne résoud pas les problèmes de déséquilibres de pouvoir de marché. Jongeneel *et al.* (2010) remarquent même que la contractualisation peut très bien devenir un moyen de transférer les risques vers les acteurs les plus faibles dans la négociation. Au Royaume-Uni, suite au démantèlement des *Marketing Boards* en 1994, un système de contrats bilatéraux a bien été mis en place. On constate aujourd'hui qu'il engendre des coûts de transaction bien plus élevés qu'auparavant pour les producteurs laitiers (Royer, 2009). En outre, le contexte particulier du secteur coopératif rend problématique toute contractualisation comportant une maîtrise des volumes, tant qu'existe l'obligation réciproque de livraison à 100% et de collecte à 100% (quel que soit le volume) entre le producteur sociétaire et sa coopérative. C'est en particulier le cas aux Pays-Bas, dans les pays scandinaves (Danemark, Suède, Finlande) et en Allemagne (hormis en Bavière), où la collecte est majoritairement assurée par des coopératives.

Le renforcement de l'organisation des producteurs reste donc une condition nécessaire au développement de relations contractuelles équilibrées. Dans la mesure où toute coordination exclusivement marchande dans les filières laitières paraît inopérante, seules des formes de coordination hybrides paraissent aujourd'hui réalistes en production laitière, en tout cas dans un pays comme la France²⁵. En effet, une coordination strictement hiérarchique signifierait, en production laitière, une intégration des producteurs par les transformateurs, ce qui ne correspond à aucune alternative crédible, dans la mesure où aucun des groupes sociaux concernés, aussi bien les

23 Il s'agit notamment de dispositifs tels que les paiements contra-cycliques, les marketing loans, le soutien aux assurances etc, dont le poids dans les dépenses publiques n'a pas diminué avec le développement rapide, dans la période récente, des transactions sur les marchés à terme.

24 Au niveau français, la question de la contractualisation est traitée dans la Loi de Modernisation de l'Agriculture votée en juillet 2010, qui prévoit l'introduction de "clauses minimales" obligatoires dans les contrats de vente, les recommandations contractuelles étant du ressort des interprofessions.

25 On distingue en économie néo institutionnelle trois formes de coordination : marchande, hybride et hiérarchique. En cas d'actifs spécifiques importants comme en production laitière, la coordination marchande se révèle inefficace pour minimiser les coûts de transaction qui pèsent sur les différents opérateurs de la filière.

producteurs que les transformateurs, n'en défend généralement le principe²⁶. Mais la mise en place d'une forme de coordination viable se heurte à une seconde spécificité du secteur : l'extrême atomocité de l'offre, même lorsqu'elle a connu une forte restructuration par diminution drastique du nombre de producteurs, en face d'un nombre très réduit de transformateurs acheteurs. Dans ces conditions de déséquilibre des pouvoirs de marchés, se pose immédiatement les questions de la transparence de l'information, d'une autorité d'arbitrage et de contrôle du respect des engagements, au risque de voir sinon se multiplier les comportements de « passager clandestin », chaque transformateur ayant de bonnes raisons de négocier avec « ses » producteurs des dispositions spécifiques, dérogeant aux accords collectifs. Le Groupe de Haut Niveau sur le lait recommande ainsi le renforcement du pouvoir de négociation des producteurs, mais développe aussi des réflexions en matière d'organisation interprofessionnelle, notamment en vue d'un assouplissement des règles qui leur sont imposées.

Mais par-delà le consensus dont il peut faire l'objet, le développement des groupements de producteurs suscite encore de nombreuses questions laissées en suspens. Doit-on favoriser l'émergence d'organisations par zone géographique ou par acheteur ? Quelle est la taille suffisante pour garantir leur représentativité et leur efficacité ? Quel est le degré souhaitable de dépendance (ou d'indépendance) par rapport aux industriels de la filière ? Quelle articulation avec les coopératives existantes ? Les groupements de producteurs et les interprofessions ne sont pas, en effet, des formes institutionnelles nouvelles. Ils existent en France, en Suisse, au Canada ou en Allemagne, quoique selon des modalités diverses, et fournissent un premier retour d'expérience. Une distinction importante concerne le transfert ou non de la propriété du lait : dans le cas suisse, le producteur vend son lait à son organisation professionnelle, qui se charge ensuite de la mise en marché. Il y a donc transfert intégral de propriété. En revanche, dans le cadre des offices de commercialisation canadiens, ou des "Meg" bavares, le lait demeure propriété du producteur, l'organisation de producteurs n'étant investie que d'un mandat de négociation collective visant à harmoniser les conditions contractuelles de ses membres, et éventuellement à réaliser certaines formes de péréquation, en premier lieu des coûts de collecte.

La dernière grande réforme en date en Suisse, la suppression des quotas laitiers, a abouti à la création d'une nouvelle interprofession pour le "lait d'industrie" en charge de l'organisation collective des marchés. Cette interprofession repose sur l'existence de contrats de longue durée, comportant des indications de volumes et de prix, entre organisations de producteurs et transformateurs, et sur la transparence du système. Quelques mois après la mise en place de cette interprofession, plusieurs points clefs méritent d'être soulignés :

- Tout d'abord, il fut rapidement établi que ce système ne pouvait fonctionner sans un dispositif de gestion des quantités, évolutif en fonction de la conjoncture de marché.
- Il apparaît ensuite que ce système éprouve, dans la filière du "lait d'industrie", de grandes difficultés de fonctionnement au cours de ses premiers mois d'existence, en raison d'un rapport de force déséquilibré entre les producteurs, trop divisés, et les transformateurs et distributeurs, très concentrés. La nature trop atomisée des organisations de producteurs, ainsi que leurs liens de dépendance avec l'industrie de transformation²⁷, montre qu'il est nécessaire de veiller à une taille minimale des organisations de producteurs, afin d'éviter la multiplication de petites organisations au comportement individualiste, qui peut nuire aux intérêts collectifs de la profession. De même, il convient de demeurer vigilant sur la concurrence entre organisations de producteurs, concurrence potentiellement exacerbée par les industriels de la transformation. En effet, si collectivement les

26 La situation d'un oligopole ou d'un monopole coopératif, comme au Pays Bas, constitue une forme particulière de coordination qu'on pourrait à priori considérer comme de type hiérarchique.

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

groupements de producteurs ont intérêt à une maîtrise volontaire de leur production, ce qui ne constitue guère que leur seul levier d'action dont ils disposent pour défendre leur prix, chacun peut avoir intérêt à augmenter sa production en espérant récupérer à son profit de nouvelles parts de marchés.

- On constate en troisième lieu que dans la sous-filière "AOC et assimilés", les rapports de force entre producteurs, transformateurs et distributeurs sont moins déséquilibrés et que les interprofessions pratiquent une gestion stricte des quantités de fromage à produire, bien que le secteur du fromage soit en Suisse le secteur le plus libéralisé, en situation de libre-échange avec l'UE depuis 2007.

L'exemple suisse permet de vérifier que la coordination des acteurs par la voie d'une organisation interprofessionnelle est d'autant plus facile qu'elle concerne une filière bien circonscrite, partageant un cahier des charges commun et permettant de dégager globalement une bonne valeur ajoutée, ce qui facilite la négociation sur son partage. Ceci permet aussi de limiter la concentration dans le secteur de la transformation, parfois parce que le cahier des charges la limite explicitement, mais aussi parce que les unités de production de dimension modeste conservent, avec une bonne stratégie commerciale, une rentabilité suffisante pour subsister, sans que la course à l'agrandissement et aux économies d'échelle n'apparaisse comme l'unique voie de pérennité. En production industrielle de masse, au contraire, la rationalisation des circuits de ramassage et des processus de production apparaît comme le vecteur principal de la compétitivité, ce qui accélère la concentration de l'appareil de transformation et des circuits de distribution, et conduit à des pouvoirs de marché dissymétriques, peu favorables aux producteurs, même lorsque les exploitations se concentrent rapidement.

Dans les filières industrielles, qui traitent de produits de grande consommation, la valeur ajoutée est plus faible qu'en filières de qualité, ce qui rend le partage plus difficile, et l'expression des conflits d'intérêts plus immédiate. La diversité des produits par lesquels se réalise la valorisation des laits constitue également une difficulté nouvelle. La transparence nécessaire à la gestion collective de la filière suppose notamment que le mix-produit de chaque entreprise puisse être connu et suivi, mois par mois, par les instances de coordination.

Ces différents éléments d'observation tendent à montrer que, si une organisation collective de type privée, par voie interprofessionnelle, paraît pouvoir bien fonctionner dans les filières de qualité et AOC ou assimilés dans lesquelles la valorisation des produits finis est élevée, l'efficacité de ce type d'organisation reste beaucoup plus hypothétique dans les filières de production de masse. Les exemples étudiés montrent que dans ce dernier cas, une forme strictement privée ne permet pas de répondre efficacement aux exigences de régulation des marchés, et que l'intervention publique reste indispensable, soit par une prise en charge directe par l'administration du contrôle des marges des opérateurs, comme aux États-Unis, soit par des règles strictes imposées et une délégation de pouvoirs de la part de l'État en direction des interprofessions, leur conférant un statut d'institutions quasi publiques. Ce pourrait être le cas en Suisse si, comme le préconisent certains acteurs, dont ceux de la production, l'État imposait, en plus de la "force obligatoire", des règles strictes en matière de représentation et de pouvoir de décision des différents opérateurs. De ce point de vue, il paraît indispensable de suivre avec attention l'évolution de la situation en Suisse, avec la suspension prévue de la « force obligatoire » au-delà de 2011. En effet, bien que disposant d'une délégation de pouvoir importante de la part des pouvoirs publics avec le recours à cette "force obligatoire" qui confère un caractère réglementaire à ses décisions, l'interprofession suisse doit encore faire la preuve de sa capacité à dégager un consensus quand à la maîtrise des volumes de production sous contrat et à la répartition de la valeur au sein de la sous-filière du "lait d'industrie".

Le renforcement de la disponibilité et de la transparence des données s'avère dans tous les cas nécessaire pour permettre un certain équilibre entre les parties dans les négociations contractuelles. Il concerne la formation des prix tout au long de la filière, les volumes de production, les stocks, la qualité des produits, ceci à un niveau européen, ce qui suggère la mise en place d'une agence similaire à celle de la "Risk management agency" aux États-Unis (Keane, O Connor, 2009). Pour pallier le fonctionnement inefficace des chaînes d'approvisionnement, la Commission européenne (2009) préconise bien une transparence et une connaissance plus importantes de la formation et de la répartition de la valeur ajoutée, mais la question reste posée du degré d'ingérence acceptable par les entreprises européennes dans la gestion privée.

Nos observations permettent de souligner les efforts pratiqués en ce domaine aux États-Unis et en Suisse, mais également en Allemagne via la bourse des quotas ou les services statistiques. Aux États-Unis, l'USDA, via deux de ses agences, l'AMS (Agricultural Marketing Service) et le NASS (National Agricultural Statistics Service), réalise des enquêtes mensuelles sur les volumes de lait produits et échangés, les mix-produits des industriels, les quantités et les prix des principaux produits laitiers en sortie d'usine, ainsi que la localisation et le niveau des stocks privés. L'ensemble des chiffres sont donc connus de l'administration, bien qu'une petite partie seulement soit accessible au public. En Suisse, la société TSM fiduciaire est mandatée par l'Office Fédéral de l'Agriculture pour tenir la base de données nationales sur le lait (BDLait.ch), collecter et centraliser l'ensemble des données concernant les volumes de lait produits (et leur qualité) et les contrats de vente (volumes échangés et prix pratiqués) pour les 30.000 producteurs suisses et l'ensemble des acheteurs de lait du pays. Ces données sont à la disposition de l'administration, mais ne sont pas publiques.

Le renforcement des systèmes d'assurance ou des fonds de mutualisation fait également partie des solutions que l'Union européenne encourage, en permettant aux États-membres la mise en place d'aides spécifiques pour leur promotion, pour l'organisation de cycles de formations (comme pour les marchés à terme) et pour leur fonctionnement, en cofinçant par exemple le coût pour les producteurs et surtout en réassurant les organismes d'assurance. Ces systèmes d'assurance posent cependant plusieurs problèmes, bien connus de la théorie économique : (i) l'asymétrie d'information, quand l'assuré et l'organisme d'assurance ne disposent pas des mêmes informations sur la probabilité des pertes ; (ii) l'aléa moral, incitant les opérateurs à augmenter leurs risques une fois qu'ils sont assurés ; (iii) le risque systémique, menant les assurés à tous réclamer leur dû au même moment, remettant ainsi en cause la solvabilité de l'organisme d'assurance, et nécessitant le recours aux fonds publics en tant que réassurance. Or, contrairement à une assurance contre des orages ou des invasions de criquets, événements aléatoires et circonscrits géographiquement, une assurance sur les niveaux de prix comporte un risque systémique fort, étant donné qu'une forte baisse des prix du lait toucherait l'ensemble des producteurs, et potentiellement pour une longue période. Ces éléments, accentués dans le cas des marchés agricoles (phénomènes notamment d'aléa moral et de risque systémique), remettent en cause la possibilité d'assurances privées couvrant les risques de prix et de revenu agricoles²⁸. Des fonds de mutualisation sont également possibles entre producteurs et/ou transformateurs. Organisés à un niveau régional, les problèmes d'asymétrie d'information et d'aléa moral pourraient être diminués grâce à l'exercice d'un contrôle social facilité par la proximité, mais le risque systémique pourrait être accentué par une relative homogénéité des assurés (Keane, O Connor, 2009). Par ailleurs, ce type de dispositif, qui se révèle à l'expérience très coûteux, ne s'avère qu'un moyen de pallier les conséquences d'un signal prix défaillant.

28 Il ne faut pas en la matière se tromper sur les mots : ce que l'on appelle « assurance chiffre d'affaires » ou plus couramment « assurance revenu » aux États-Unis ou au Canada, tel que les systèmes ACRE ou PCSRA, sont en fait des systèmes d'intervention publique basé sur des aides directes entièrement supportées par l'Etat fédéral.

3.3. Les alternatives possibles dans le cadre d'une régulation publique

Ressort des développements qui précèdent, que les outils de régulations privées qu'on met en avant aujourd'hui, pour utiles qu'ils puissent apparaître, présentent un certain nombre de limites qu'ont pu explorer les économistes, ce qui peut justifier, à l'instar de ce qui se passe dans beaucoup de grands pays laitiers, la mise en place, simultanément ou alternativement, de dispositifs publics de régulation.

La maîtrise de la production à partir d'un dispositif rénové de quotas reste une alternative qui peut se justifier d'un point de vue économique, sans préjuger des raisons politiques qui ont pu conduire à décider de leur suppression dans l'UE. En effet, nous avons pu souligner que les arguments économiques mis en avant pour justifier leur suppression reposaient sur un certain nombre d'hypothèses concernant le fonctionnement des marchés, dont les travaux empiriques et théoriques des économistes ruraux amènent à conclure qu'elles ne reflètent pas la réalité du fonctionnement des marchés laitiers. Les caractéristiques de ces marchés, liés aux spécificités techniques du produit et du processus de transformation, amènent ainsi à considérer ces marchés comme "imparfaits", en regard du modèle de fonctionnement d'un marché concurrentiel parfaitement efficient. En résulte que, dans le champ de l'économie réelle, un dispositif de quota peut s'avérer plus efficient qu'une situation de laisser-faire, dans la mesure où il permet d'économiser des coûts de transaction importants liés aux défaillances du marché, ce que les économistes caractérisent encore, dans leur terminologie, par une situation d'optimum de second rang.

En outre, l'une des critiques essentielles avancée pour proposer la suppression des quotas tient à l'érosion progressive de la capacité des quotas à soutenir effectivement le revenu des producteurs. La rente de quota étant capitalisée soit dans la valeur marchande du droit à produire quand celui-ci est marchand, soit dans la valeur d'autres actifs comme le foncier quand les droits à produire ne sont pas librement échangeables. Dès lors, le régime de maîtrise de l'offre ne profiterait qu'aux agriculteurs en place lors de la mise en place des droits, car les nouveaux agriculteurs auraient à déboursier pour acheter les droits à produire la valeur du soutien qu'ils recevront, si bien que progressivement, la capacité à transférer un soutien au revenu aux agriculteurs en activité s'éteindrait. Le refus, en France notamment, d'autoriser les transferts marchands de droits s'est longtemps bâti sur la crainte de voir apparaître ces phénomènes de capture de la rente. D'autres États membres comme l'Allemagne dans un premier temps, ont cherché à encadrer les échanges marchands de droits à produire pour contrôler une inflation des droits à produire (Barthelemy et Boinon, 2001). Ces deux exemples montrent que la situation de pays comme le Danemark qui a joué la carte de la patrimonialisation des droits à produire (en partie en raison de son système de financement) n'a rien d'irréversible.

Outre que les controverses restent ouvertes sur le calcul du montant de cette rente (si elle était si manifeste, on devrait voir les investissements affluer dans la production laitière), il existe donc un certain nombre de mécanismes qui permettent de la contrôler. Il s'agit en premier lieu de la fixation du niveau des quotas. Dès lors que ce niveau se rapproche du niveau d'équilibre à moyen terme du marché, la rente devient quasi nulle. Cela suppose toutefois que le cours des transactions internationales sur les produits industriels de base ne soit pas retenu comme un indicateur pertinent pour orienter le marché domestique. Il est également possible de récupérer les rentes de quota au profit de la collectivité par un système de cession des quotas aux enchères par les pouvoirs publics, comme cela peut exister par exemple pour l'adjudication des quotas d'importation à tarif préférentiel entre les importateurs. Le montant des enchères que les producteurs seraient prêts à payer donnerait alors une évaluation indirecte de la "rente" qu'ils en attendent. Malheureusement, force est de constater que les travaux des années 1990 (voir notamment Guyomard et al., 1995 sur la taxation des transactions de droits à produire) sur les moyens d'optimiser des systèmes de maîtrise de l'offre n'ont pas été poursuivis. Ceci est d'autant plus regrettable que la littérature sur d'autres systèmes de droits, comme les permis d'émission de carbone, est quant à elle prolifique.

Le manque de flexibilité des quotas laitiers est souvent une critique formulée à leur rencontre : les quotas peuvent favoriser la volatilité des prix au lieu de la compenser s'ils ne sont pas ajustés en fonction de la demande (Keane, O Connor, 2009). Mais l'obstacle peut être contourné par la fixation d'un volume inférieur à la consommation nationale, avec la possibilité pour les producteurs de dépasser leurs quotas sur un marché libre. C'est d'ailleurs un dispositif de ce type qui fonctionne actuellement en production laitière en Californie. Les prix établis sur des marchés libres de quotas fourniraient alors des indications sur les "rentes de quotas", qui permettraient d'ajuster en conséquence le volume des quotas alloué (Boussard, 2002). Pour l'OMC, cependant ce système constitue un dispositif de "subvention croisée", les producteurs pouvant supporter un prix bas pour les quantités sur le marché libre, leurs coûts pouvant être couverts par les volumes vendus sous quotas. Le Canada a d'ailleurs été attaqué et condamné à l'OMC pour un tel système (mais pas la Californie). Mais l'argument tombe, si on considère que la "subvention" est annulée par le coût d'acquisition du quota sur le marché, qui représente en fait une actualisation des "subventions" attendues.

On peut aussi imaginer, en tout cas au plan théorique, une gestion rénovée des quotas laitiers, assortie d'une conditionnalité environnementale adéquate (conditions de chargement animal par exemple), qui ait un effet induit utile pour la protection de l'environnement susceptible de justifier les quotas. A l'inverse, dans la mesure où la suppression des quotas laitiers apparaît comme un choix irréversible, ne pourrait-on pas imaginer d'utiliser les contraintes environnementales comme outil de maîtrise indirecte de la production laitière (production maximum par hectare par exemple) ce qui constituerait, il est vrai une remise en question frontale du modèle "expansionniste"?

Les paiements contra-cycliques sont une solution possible, lorsque l'on fait le choix politique de rapprocher les prix domestiques du cours des transactions internationales notamment dans la perspective de muscler les performances à l'exportation. C'est une solution qui s'est développée aux États-Unis, y compris en production laitière, à partir de 2002, suite aux inconvénients du découplage total perçus à partir de 1998. Cette solution permet de limiter les phénomènes de subventions publiques inutiles en périodes de prix agricoles élevés, et de constituer des réserves pour verser des soutiens directs aux producteurs en cas de réelle nécessité. Ces aides seraient toutefois inscrites dans la boîte bleue de l'OMC, posant ainsi, selon certains auteurs, des difficultés dans les négociations internationales (Jongeneel et al., 2010). Cette difficulté pourrait paraître toutefois négociable, dans la mesure où le projet d'accord actuel prévoit l'existence d'une nouvelle boîte bleue et que les États-Unis ne paraissent pas enclins à supprimer leurs aides contra-cycliques. Mais, pour être mis en oeuvre, un système de paiements contracycliques exige de sortir du cadre d'un budget annuel, afin de pouvoir reporter les dépenses d'une année sur l'autre au sein d'une programmation budgétaire pluri-annuelle, comme c'est le cas pour les *Farm Bill* aux États-Unis.

La mise en place ou le maintien de filets de sécurité apparaît dans l'UE comme l'une des options qui semble faire l'objet d'un consensus croissant, s'il faut en croire les conclusions du groupe d'experts de haut niveau ou les interventions du Commissaire en charge des questions agricoles²⁹. Elle suppose de maintenir un niveau minimum d'intervention et de stockage, selon des modalités à définir (stockage public ou stockage privé, mode de financement...), pour assurer une sécurité minimale des investissements productifs et des approvisionnements. Mais subsiste, derrière cette notion de « filet de sécurité minimum », beaucoup d'ambiguïté.

29 Voir à ce propos le discours de clôture du Commissaire européen Dacian Ciolos lors de la conférence "La PAC post 2013" à Bruxelles les 19 et 20 juillet 2010
<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=SPEECH/10/400&format=HTML&aged=0&language=FR&guiLanguage=en>

Une première ambiguïté réside dans la recherche d'une réponse qui s'éloigne le moins possible de l'idéal de concurrence parfaite. Ceci conduit à préconiser un filet de sécurité qui reste "assez bas" ou "pas trop élevé", pour ne pas "fausser les signaux du marché". Outre l'incohérence logique qu'il peut y avoir à considérer tour à tour qu'il ne faut pas fausser les signaux du marché mais que ces signaux peuvent être dans certains cas défectueux et qu'il faut alors les corriger, cette approche manque de fondement théorique³⁰. Une seconde ambiguïté, d'ordre pratique, qui reflète dans une certaine mesure l'ambiguïté théorique soulignée précédemment, réside dans le choix du niveau du prix de déclenchement de ce "filet de sécurité". Revenons à l'exemple des États-Unis. Ceux-ci disposaient d'un prix d'intervention garanti du lait assez élevé jusqu'au milieu des années 80. Pour favoriser les exportations, ce prix a été réduit, puis stabilisé en monnaie courante mais non réactualisé, à partir des années 90. Il a de ce fait progressivement décroché des prix réels de marché (dont l'amplitude des variations n'a cessé d'augmenter), perdant dans la dernière décennie toute efficacité. De fait dès 2002 les États-Unis ont mis en place un système de paiements contrac-cycliques et d'autres outils de régulation, conjointement à la baisse relative du prix d'intervention. Il y a donc aujourd'hui un consensus de plus en plus large pour supprimer ce prix d'intervention, désormais trop faible pour assurer la sécurité des revenus et des investissements laitiers, qui ne bénéficie donc plus aux producteurs américains, mais indirectement à leurs concurrents. En effet stocker la production nationale quand les cours mondiaux tombent en dessous du prix d'intervention américain conduit à assainir le marché mondial, ce qui contribue en quelque sorte à garantir un prix d'exportation pour les néo-zélandais.

Mais à l'inverse, un prix d'intervention efficace peut stimuler la production au-delà des capacités d'absorption du marché domestique ou d'exportation. La Cour des comptes européenne (2009) remarque en effet que ce type d'instruments "pourrait rapidement s'avérer impossible à respecter" du fait d'une situation de surproduction liée à la disparition des quotas, avec des conséquences budgétaires importantes. En effet, Jongeneel et al. (2010), sur la base des résultats de modèles de prévision des marchés laitiers, concluent qu'il sera très difficile d'exporter à long terme des produits laitiers industriels sans subventions aux exportations. Se pose alors la question, soit d'une maîtrise quantitative de la production, ce qui n'est plus à l'ordre du jour en Europe, soit d'un plafonnement du volume de production ouvrant droit à un prix garanti, ce qui pose la question de la segmentation des marchés .

La segmentation des marchés est bien la voie dans laquelle s'oriente avec difficulté la Suisse, suite à la suppression des quotas, en essayant de promouvoir un système contractuel garantissant un prix rémunérateur pour un volume global sous contrat légèrement inférieur à la capacité d'absorption du marché domestique, un « prix de bourse » établi en fonction de l'état du marché pour satisfaire le complément d'approvisionnement national, et un prix d'écoulement à l'exportation des quantités en excédent au cours mondial. Reste à étudier dans quelle mesure ce système peut fonctionner en Suisse, et dans quelle mesure il est transposable dans un espace économique beaucoup plus large comme celui de l'Union Européenne.

De la même manière, la segmentation des marchés sur le modèle des "classes de lait" aux États-Unis garantit aux producteurs de chaque "marketing order" un prix unique de base calculé à partir d'une valorisation du lait pour les différents débouchés (prix unique permis par une péréquation entre les transformateurs). Si la distinction faite outre-Atlantique entre lait frais de consommation et autre lait n'est plus pertinente en Europe avec la substitution au lait frais du lait UHT, on pourrait en

30 Les théoriciens de l'équilibre général, H. Sonnenschein, R. Mantel, G. Debreu ont montré que, dès lors qu'un certain nombre d'hypothèses nécessaires à la réalisation de l'équilibre ne sont pas réunies, il n'y a aucune raison théorique de penser que l'évolution spontanée du système de prix aille vers l'équilibre, ni de penser que se rapprocher du laisser faire rapproche de l'optimum. (Guerrien 2008)

revanche distinguer les produits industriels des produits frais de grande consommation, essentiellement destinés au marché domestique. C'est ce que sous-tendent les discussions en cours sur la contractualisation "double volume, double prix", avec une proportion du quota actuel (variable selon le mix-produit de l'acheteur) valorisé à un prix plus élevé et stable, et la proportion restante, ainsi que les volumes supplémentaires, payés aux "cours mondiaux", système qui se rapproche beaucoup du système suisse mais qui pose la questions de la transparence et du contrôle de l'"étanchéité" entre les différents marchés : quelle organisation institutionnelle mettre en place pour s'assurer que les volumes payés au prix d'écoulement ne sont pas utilisés pour la fabrication de produits à plus forte valeur ajoutée ? Tout comme les quotas, reste à savoir si un dispositif de ce genre ne peut pas être attaqué à l'OMC pour motif de subvention croisée, dès lors que l'on persiste à considérer que tout prix payé au producteur excédant le prix du lait calculé à partir de la valorisation des produits industriels sur le "marché mondial" constitue une subvention équivalente à la production, source de distorsion. Même si nous avons montré qu'il existe de bonnes raisons théoriques et pratiques de remettre en question cette manière de concevoir les choses, elle n'en reste pas moins au coeur de la doctrine actuelle de l'OMC.

Une dernière piste à explorer nous vient des États-Unis, avec la proposition de loi déposée par une sénatrice et deux sénateurs américains (« Dairy market stabilisation act of 2010 ») et dont le principe est aujourd'hui repris et développé par la fédération nationale des coopératives laitières (*National Milk Producers Federation*) qui contrôle la majeure partie de la collecte. Le système prévoit une garantie de « marge minimum » pour assurer les producteurs, non seulement contre la chute des prix du lait, mais aussi contre l'augmentation du prix de l'alimentation du bétail, pour un volume de production sur chaque exploitation, défini sur une base historique, actualisée régulièrement en fonction de l'état du marché. La production reste libre, mais le système prévoit un dispositif de retenue individualisée, proportionnelle aux augmentations de production au-delà de la production de base affectée à chaque exploitation, déclenché lorsque la marge moyenne mensuelle calculée tous les mois par l'USDA tombe en dessous du seuil de 88 dollars par tonne. Cette retenue est d'autant plus élevée que la marge moyenne baisse. Ainsi, en cas de dépression du marché, ce sont les producteurs en dépassement de production par rapport à leur quantité de référence qui contribuent au financement de la garantie des marges, ce qui constitue en quelque sorte une taxe de coresponsabilité, visant à responsabiliser les producteurs qui seraient tentés d'accroître inconsidérément leur production au-delà des capacités d'absorption du marché.

En conclusion

Alors que les modèles mobilisent la plupart du temps une formalisation standard du marché, applicable à n'importe quelle filière, les observations empiriques montrent que la filière laitière se caractérise par des spécificités marquées qui conditionnent fortement le fonctionnement des échanges, ce qui conduit à une réalité économique qui s'éloigne sensiblement du modèle abstrait d'un marché de concurrence parfaite. Les résultats empiriques confirment ainsi les questions nouvelles que posent la dérégulation des marchés laitiers et la sortie des quotas, mises en évidence dans la littérature économique. Ces résultats sont d'autant plus préoccupants que la conjoncture pourrait aggraver la situation. Ainsi, les prix sont pour l'instant surtout dépendants de la production de l'Océanie, principal exportateur sur les marchés mondiaux et dont les exportations peuvent fluctuer fortement du fait des conditions climatiques. L'Union Européenne a pu quant à elle stabiliser ses productions exportées grâce aux quotas, tandis que les États-Unis sont longtemps restés tournés vers leur marché intérieur (Keane, O Connor, 2009). Mais la sortie des quotas en Europe, de même que la récente stratégie exportatrice des États-Unis, risquent d'augmenter la volatilité des cours mondiaux (et donc celle des prix européens). Ceci d'autant plus que l'Union Européenne prévoit pour l'instant de continuer les aides aux exportations, qui certes stabilisent les prix intérieurs, mais qui, bien que limitées par les réductions successives des prix d'intervention, sont accusées par certains pays d'avoir un impact sur les marchés internationaux.³¹

Au-delà des stricts enjeux économiques.....

Si l'on accepte de s'affranchir d'un cadre strictement économique pour embrasser un cadre plus vaste d'économie politique, comme y invitent tous les grands auteurs qui ont marqué l'histoire de la pensée économique depuis Adam Smith et David Ricardo, l'analyse se complexifie mais gagne aussi en acuité.

David Ricardo, par exemple, qui s'est intéressé de près aux questions de commerce agricole et d'approvisionnement alimentaire, dont la théorie des avantages comparatifs est parfois présentée encore aujourd'hui comme l'argument déterminant de la libéralisation des échanges³², s'interroge dans son "Essai sur l'influence des bas prix du blé sur les profits" (1815) sur les enjeux de sécurité alimentaire : « *Seuls des arguments presque irréfutables sur les dangers de dépendre des pays étrangers pour une partie de notre nourriture [...] devraient être avancés pour nous amener à restreindre les importations* » (cité par T. Pouch, 2010). Or l'UE, avec près de 500 millions de citoyens, constitue le premier marché solvable de consommation de produits laitiers du monde et il paraît tout à fait hasardeux d'espérer approvisionner régulièrement ce marché en produits de qualité, à un coût raisonnable et stable pour le consommateur, à partir de la production d'autres régions du monde. Pour important que puisse être l'argument économique, il ne peut être seul pris en compte. De fait, ainsi que le souligne Amartya Sen, toute politique poursuit nécessairement des objectifs multidimensionnels, si bien qu'il est illusoire de prétendre « classer » les politiques sur un axe

31 Un certain nombre d'économistes, d'ONG et de pays du Sud dénoncent le caractère formel de la baisse des restitutions, compensée par des aides directes, et la définition de la « boîte verte » des aides découplées qui constituent toujours, selon eux, des subventions indirectes à l'exportation (Berthelot, 2004).

32 Certainement à tort car l'analyse de Ricardo est fondée sur une théorie de la valeur travail réfutée par les économistes néoclassiques. Quant au théorème HOS, qui est la version néoclassique théoriquement cohérente de la démonstration des avantages comparatifs, il est fondé sur l'hypothèse de nations « bloc de facteurs » donc de totale immobilité internationale du travail et du capital. Cette hypothèse est battue en brèche par la mobilité internationale désormais quasi-totale des capitaux, si bien qu'on n'est plus en fait dans une situation d'avantages comparatifs, dans laquelle chaque pays cherche à valoriser au mieux sa dotation fixe en facteurs, mais dans une situation d'avantages absolus, où les capitaux mettent en concurrence les différents espaces nationaux, sans qu'il puisse être ni théoriquement ni empiriquement démontré qu'il s'agisse désormais d'un jeu à somme positive.

unidimensionnel de « bien être », comme le font généralement les économistes en assimilant le « bien être » à l'augmentation du PIB et du pouvoir d'achat. Tout comme il n'existe pas une définition universelle unique de la justice, la notion de « bien être » est polysémique, et recouvre des champs de la vie politique, économique et sociale irréductibles l'un à l'autre (objectifs stratégiques de sécurité, objectif économique d'efficacité, objectifs collectifs de préservation des biens publics, objectifs sociaux et moraux de liberté, d'équité et de solidarité...).

Ce constat ne fait au demeurant que rappeler l'objectif de durabilité assigné à l'agriculture européenne au sommet de Göteborg (2004), qui suppose que son efficacité ne se mesure pas à l'aune exclusive de la compétitivité économique, mais prenne aussi en compte son efficacité environnementale, territoriale et sociale, ainsi qu'un objectif d'équité. Or, dans cette évaluation multidimensionnelle, rien ne permet de prétendre à priori que le modèle « territorial et social » français est durablement moins avantageux que le modèle « productiviste débridé » danois, ce qui peut conduire à tempérer les injonctions normatives de certains économistes, en matière de suppression de toute maîtrise de la production et de toute régulation des marchés.

... la nécessité d'un minimum de solidarité communautaire

En supposant acquise une augmentation de l'efficacité économique de l'élevage laitier européen avec la sortie des quotas et le confinement de l'intervention à un « filet de sécurité minimum », en supposant réglées durablement les questions environnementales et sociales qui y sont liées, reste encore à s'interroger sur le coût politique des réformes envisagées.

Les observations empiriques effectuées lors de nos enquêtes montrent que les dispositifs d'accompagnement et de soutien à l'agriculture, qui sont peu à peu démantelés au niveau communautaire, tendent à être relayés au niveau des États-membres, voire des régions, par des formes indirectes extrêmement diverses d'aides, particulièrement difficiles à identifier et encore plus à chiffrer dans la mesure où elles relèvent de dispositifs nationaux qui échappent à la PAC et à l'initiative communautaire (fiscalité, droit social, politique énergétique etc.). Or les recours à ces outils, nécessaires à la compétitivité des filières laitières, dépendent des capacités budgétaires des États-membres ou des régions concernés, ce qui pourrait être à l'origine de nouvelles formes de distorsion de concurrence, en même temps qu'un facteur déterminant d'accroissement des disparités.

Se pose alors la question du coût politique d'une nouvelle « guerre des régions », ce qui amène à s'interroger sur la signification de la PAC et à renverser paradoxalement la manière d'évaluer les enjeux d'une politique agricole et alimentaire commune. Ce qui a fait la force historique de la PAC c'est précisément qu'elle a canalisé la concurrence entre les pays européens, et fait en sorte, par le truchement des compromis politiques successifs, dont les quotas laitiers en 1984, que chaque État-membre y retrouve à peu près son compte, les avantages politiques de la coopération l'emportant sur les éventuels avantages économiques à attendre d'une concurrence exacerbée entre les États et les régions de l'Europe (L. Bourgeois, C. Servolin, 2002). Si la construction européenne peut s'enorgueillir d'avoir été jusqu'ici un facteur de paix sur le vieux continent, ne le doit-elle pas en partie à sa politique agricole commune ?

Face aux risques politiques d'une renationalisation ou d'une régionalisation des politiques agricoles, dès lors que la sortie des quotas apparaît comme un choix irréversible, il devient donc urgent de protéger la construction communautaire, par des mécanismes de solidarité qui tempèrent les effets d'une concurrence frontale destructrice. En ce sens, un système de « retenue de co-responsabilité » du type de celui qui se dessine aux États-Unis, mérite approfondissement. Il conduirait les États membres et les régions tentés de développer leur production au-delà des capacités réelles d'absorption du marché, et par la même de le déséquilibrer et de faire chuter les prix, de contribuer

prioritairement au financement des garanties de prix ou de marge, ce qui constituerait d'une part une forme de responsabilisation et de dissuasion à produire des excédents, et permettrait d'autre part de maintenir un minimum de solidarité intra-européenne vis-à-vis des régions les moins favorisées, ou les plus raisonnables dans leurs objectifs de production.

Ainsi apparaît-il que la question de la sortie des quotas est dans une bonne mesure une question politique qui va bien au-delà du seul problème laitier. Elle s'inscrit dans le contexte beaucoup plus vaste d'une libéralisation des échanges qui, en donnant le primat à la compétitivité économique sur les autres objectifs, notamment les objectifs de cohésion sociale, territoriale et de solidarité, risque d'entraîner la construction européenne dans un processus de décomposition irréversible. En ce sens, la décomposition de la PAC, longtemps considérée comme le fer de lance de la construction européenne, ne serait que le signe avant-coureur d'un processus beaucoup plus profond de décomposition de la construction européenne sous les coups de la mondialisation.

Bibliographie³³

Ahrens H., Lippert C., 2002. "Politiques agricoles comparées de l'Allemagne et de la France" Economie Rurale n°268- 269, mars-juin

Barthelemy D., Boinon B., 2001, "La gestion des quotas laitiers dans trois pays membres de l'Union européenne : objectifs marchands versus objectifs non marchands", intervention à la journée du département ESR, Paris, Octobre 2010.

Barthelemy D., Vivien F.D., 2007, "La conditionnalité réciproque du patrimoine commun et de la propriété privée : le cas des quotas laitiers et des quotas d'émission de gaz à effet de serre", p. 201-233, Economie appliquée, n°3.

Bazin G., Kroll J.C., Viel J.M., 1981, "La politique des plans de développement en France. Des principes avancés à la réalité des faits", Économie Rurale, n° 141, p. 11-16.

Berthelot J., 2001 "L'agriculture, talon d'Achille de la mondialisation" éditions L'harmattan.

Bouamrache-Mechemache Z., Jongeneel R., Réquillart V., 2008, "Impact of gradual increase in milk quotas on the EU dairy sector", European Review of Agricultural Economics, vol. 35 (4), p. 461-491.

Bourgeois L., Servolin C., 2002 "La localisation des productions agricoles dans l'UE : la PAC, un pragmatisme systématique favorable au maintien de la répartition des activités agricoles sur le territoire". Académie d'Agriculture de France. Séance du 20 mars.

Boussard J.M., 1999. Faut-il encore des politiques agricoles DEMETER. Armand Colin

Boussard J.M., 2002, "Quotas et marchés à terme : similitudes et différences", Economie rurale, n° 270, p. 84-93.

Boussard J.M., Gouin D.M., 2010, "production quotas in agriculture reconsidered", Working paper INRA Paris – Université Laval, Québec.

Catlow A., 2010, "Impacts de la suppression des quotas laitiers sur la production laitière franc-comtoise", mémoire de fin d'études d'Ingénieur du GREF, AgrosupDijon-ENGREF-Chambre d'agriculture de Franche-Comté-DRAF de Franche-Comté.

Chatellier V., Perrot C., 2007 " Les exploitation laitières du nord de l'UE, divergence des modèles", INRA Sciences Sociales.

Colman D. (Ed.), 2002, Phasing out milk quotas in the EU, University of Manchester, 234p.

Commission européenne, 2009, "Situation du marché laitier en 2009", Bruxelles.

Cour des comptes européenne, 2009, "Les instruments de gestion du marché du lait et des produits laitiers ont-ils atteint leurs principaux objectifs ?", rapport spécial n°14, Luxembourg.

Courleux F., 2010, "L'OCDE et les politiques agricoles : une lecture critique", Analyse de la sous-direction Prospective et Evaluation du MAAP, n° 13, 4p.

Daniel K., Chatellier V., Chevassus-Lozza E., "Localisation des productions agricoles dans l'UE : l'enjeu de l'évolution des politiques agricole et commerciale", p.24-27, Revue Chambres d'agriculture, n° 969.

33 Une bibliographie spécifique figure dans chacun des tomes 2 et 3 de la présente étude.

- Dedieu M-S., Courleux F., 2009, "Les enjeux de la régulation du secteur laitier", Analyse de la sous-direction Prospective et Evaluation du MAAP, n° 11, Paris.
- Dedieu M.S., 2010, "Fermes laitières géantes: les déterminants de leur localisation" MAAP- Centre d'étude et de prospective, juin.
- Deruaz M., Kroll J.C., Trouvé A., 2010a, "Analyse des différents modes de régulation des marchés des produits laitiers dans le monde", rapport, Paris.
- Deruaz M., Kroll J.C., Trouvé A., 2010b, "Analyse des différents modes de régulation des marchés des produits laitiers dans le monde", rapport, Paris.
- Doyon M., Gouin D.M., Paillat N., 2002. "Analyse critique du concept d'ESP, estimation du soutien aux producteurs. Application au secteur laitier." *Economie Rurale* n° 272, novembre-décembre
- Gohin A., 2009, "Quelles conséquences d'une suppression de la politique agricole commune après 2013 ?", *Revue d'économie politique*, vol 119, 633-651.
- Gouin D.M., 2008, "La gestion de l'offre dans le secteur laitier, un mode de régulation toujours pertinent", rapport, Québec.
- Guerrien B., 2008, « La théorie économique néoclassique » La découverte.
- Guyomard H., Herrard N., Mahé L.-P., 1995, Modelling a siphon on quota transfers: Application to milk in France. *Oxford Agrarian Studies*, vol. 23, n° 1.
- Hoffman H., 2004, « La réforme de la PAC, les enjeux pour la filière lait de vache en Allemagne », Univ.de Munich (http://www.inst-elevage.asso.fr/html1/IMG/pdf/4.Hoffmann_Allemagne_lait.pdf)
- 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.
- Institut de l'Élevage, 2009, "France laitière 2015: vers une accentuation des contrastes régionaux". *Dossier Economie de l'Élevage* n° 391, juin
- 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.
- 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, Commission européenne, Bruxelles.
- Keane M., O Connor D., 2009, "Price volatility in the EU Dairy Industry: Causes, Consequences and Copying Mechanisms", rapport pour l'European Dairy Association.
- Kroll J.C., 1987. "Politique agricole et relations internationales : les enjeux en France et dans la CEE"; Syros.
- Lelyon B., Chatellier V., Daniel K., 2009, "Abolition of the EU milk quotas and dairy farmers' productive strategies", séminaire de recherche UMR-Smart, Rennes, 16-17 novembre 2009.
- Mahé L.P. et Ortalo-Magné F. « Politique agricole: un modèle européen », Groupe d'Économie Mondiale, Presses de Sciences Po, 2001.
- Pouch. T. 2010 "La guerre des terres: stratégies agricoles et mondialisation" . Paris éditions Choiseul .
- Requillart V., Bouamra-Mechemache Z., Jongeneel R., Penel C., 2008, "Economic analysis of the effects of the expiry of the EU Milk quota system", n°5, Rapport final pour la Direction Générale de l'Agriculture-Commission Européenne, Institut d'Economie Industriel, 100 p.

Reuillon J-L., Charrouin T., Perrot C., 2008, "Coût de production du lait. Recherche d'une méthode de calcul applicable aux exploitations laitières diversifiées et utilisables pour des comparaisons internationales", Institut de l'Élevage, 80 p.

Royer A., 2009, « Analyse économique néo-institutionnelle de la mise en marché collective, application au secteur laitier du Québec », Thèse, Paris I Sorbonne.

De Schutter O., 2009, "Rapport du Rapporteur spécial sur le droit à l'alimentation », assemblée générale des Nations-unies.

Sen A., 2010. « L'idée de justice ». Flammarion.

Voituriez T., 2009, "Hausse des prix agricoles et de l'énergie : quelles relations et implications à moyen terme et à long terme ?", note de l'IFRI