



Avis n° 06-A-17 du 27 juillet 2006
relatif au projet de décret portant sur la création d'un dispositif
spécifique de transfert de quantités de référence laitière sans terre

Le Conseil de la concurrence (commission permanente),

Vu la lettre enregistrée le 27 mars 2006 sous le numéro 06/0027 A, par laquelle le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie a saisi le Conseil de la concurrence d'une demande d'avis sur un projet de décret relatif à la création d'un dispositif de transfert spécifique de quantités de référence laitière sans terre ;

Vu le traité instituant la Communauté européenne ;

Vu le règlement (CE) n° 1788/2003 du Conseil du 29 septembre 2003 modifié établissant un prélèvement supplémentaire dans le secteur du lait et des produits laitiers ;

Vu le règlement (CE) n° 595/2004 de la Commission du 30 mars 2004 portant modalités d'application du prélèvement supplémentaire dans le secteur du lait et des produits laitiers ;

Vu le livre IV du code de commerce et le décret n° 2002-689 du 30 avril 2002 modifié fixant ses conditions d'application ;

Vu le code rural, notamment les articles R. 654-101 à R. 654-114 ;

Le rapporteur, le rapporteur général adjoint, le commissaire du Gouvernement ainsi que les représentants de l'Office national interprofessionnel de l'élevage et de ses productions et du Centre national interprofessionnel de l'économie laitière entendus lors de la séance du 28 juin 2006 ;

Est d'avis de répondre dans le sens des observations qui suivent :

Introduction

1. Le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie demande l'avis du Conseil de la concurrence sur un projet de décret en Conseil d'État complétant le système de gestion des quantités de références laitières dites « *quotas laitiers* ».
2. Ce projet vise à introduire, dans le dispositif réglementaire national, un transfert spécifique de quotas laitiers contre paiement, sans transfert de surfaces d'exploitation (l'absence de transfert de surfaces d'exploitation est communément désignée par l'expression « sans terre »). Cette faculté est prévue à l'article 18, paragraphe 1, du règlement (CE) n° 1788/2003 du Conseil de l'Union européenne, du 29 septembre 2003, établissant un prélèvement dans le secteur du lait et des produits laitiers (JOUE L 270, p. 123). Elle figurerait dans un nouvel article R. 654-112-1 du code rural.
3. Le ministre de l'agriculture et de la pêche estime que ce mécanisme est aujourd'hui « *nécessaire pour faciliter la restructuration des exploitations laitières* » et « *consolider les exploitations d'avenir notamment par une augmentation de leur quota laitier* ». Il précise que « *cette augmentation sera permise par l'abandon de la production laitière de la part de producteurs ne disposant pas de perspectives durables dans cette activité et qui se spécialisent dans d'autres secteurs* ».
4. Ce mécanisme viendrait compléter les deux dispositifs par lesquels un agriculteur peut aujourd'hui bénéficier de nouveaux quotas laitiers, à savoir la reprise de l'exploitation de surfaces déjà destinées à la production laitière ou l'octroi gratuit de quotas supplémentaires provenant d'une réserve nationale, ce dernier dispositif étant réservé aux exploitants se trouvant dans des situations particulières.
5. Selon le ministre de l'agriculture et de la pêche, l'organisation actuelle n'est pas suffisante pour assurer l'adaptation de la filière laitière à la réforme de la politique agricole commune (PAC). Cette dernière impose une rentabilité accrue des exploitations, entraînant une baisse du prix payé aux producteurs, particulièrement marquée pour les producteurs dont le lait est transformé en produits industriels (beurre, poudre de lait) qui sont moins valorisés que d'autres débouchés. En outre, les accords de Doha signés dans le cadre de l'organisation mondiale du commerce (OMC) prévoient une suppression des aides à l'exportation à partir de 2013. Ces accords vont peser sur l'équilibre des marchés des produits communautaires en réduisant, voire en supprimant, des débouchés pour certains produits (beurre), et en ouvrant davantage le marché communautaire aux importations de pays tiers.
6. Le projet vise à faciliter cette adaptation sans remettre en cause les principes actuels, à savoir la part prépondérante du lien du quota laitier au foncier et la gestion administrative des quotas.
7. En application du nouveau dispositif, des quotas libérés par des producteurs pourraient être attribués contre paiement, selon un barème défini en fonction du volume concerné, à d'autres producteurs. Une indemnité, calculée selon le même barème, serait versée aux producteurs cédant les quotas.

8. Ce dispositif aurait, selon les indications du ministre de l'agriculture et de la pêche, une vocation expérimentale. Il pourrait être reconduit sur la base des résultats obtenus la première année. Sa mise en œuvre serait optionnelle dans chaque département, sur proposition de la commission départementale d'orientation de l'agriculture.
9. L'avis du Conseil de la concurrence est demandé, d'une part, sur le mécanisme de fixation des indemnités aux exploitants cédant des quotas et, d'autre part, sur les conditions d'acquisition des quotas par les demandeurs, sachant qu'il ne sera pas institué de « *marché des quotas* » accueillant des transactions directes entre acheteurs et vendeurs.

I. Constatations

A. LA RÉGLEMENTATION

1. LE RÉGIME COMMUNAUTAIRE DES QUOTAS LAITIERS

10. Institués en 1984 dans le cadre de l'organisation commune des marchés (OCM) dans le secteur du lait et des produits laitiers qui existe au niveau communautaire depuis 1968, les quotas laitiers font partie des instruments d'intervention destinés à la régulation des marchés agricoles.
11. Ils visent à rétablir l'adéquation de l'offre et de la demande sur le marché laitier, caractérisé par des excédents structurels. Les quotas sont qualifiés dans la réglementation de « *quantités de référence* ». Celles-ci déterminent la quantité de lait qu'un État membre et, au niveau individuel, chaque éleveur, ont le droit de produire sans s'exposer à une pénalité sous forme d'un prélèvement dissuasif.
12. Cette pénalité a été dénommée « *prélèvement supplémentaire* » ou « *sur-prélèvement* » car elle a été mise en place après le « *prélèvement de coresponsabilité* » destiné à contribuer au financement des excédents qui existe depuis 1977 (règlement (CEE) n° 1079/77 du Conseil du 17 mai 1977 relatif à un prélèvement de coresponsabilité et à des mesures destinées à élargir les marchés dans le secteur du lait et des produits laitiers). Les prélèvements supplémentaires, introduits en 1984 pour une période de cinq ans, ont été prorogés à de multiples reprises jusqu'à la campagne laitière de 2014-2015, en dernier lieu par le règlement n° 1788/2003.
13. Les quantités de référence ont été fixées au départ sur une base « *historique* » de production des États membres et des éleveurs, éventuellement corrigée de certains éléments.
14. Cependant, pour atténuer les rigidités inhérentes à un tel système, a été prévue dès l'origine l'existence de réserves nationales destinées à redistribuer des quantités de référence individuelles pour permettre à des producteurs insuffisamment dotés d'obtenir des quotas supplémentaires ou à de nouveaux producteurs de débiter leur activité.
15. L'article 7 du règlement n° 1788/2003 dispose ainsi :
« *Les États membres prévoient les règles permettant l'allocation aux producteurs, en fonction de critères objectifs communiqués à la Commission, de tout ou partie des quantités provenant de la réserve nationale (...)* »

Cette disposition permet des allocations gratuites de quotas sans terre à certains producteurs.

16. L'article 18, paragraphe 1, du règlement n° 1788/2003 prévoit par ailleurs notamment :
- « Afin de mener à bien la restructuration de la production laitière ou d'améliorer l'environnement, les États membres peuvent, selon des modalités qu'ils déterminent en tenant compte des intérêts légitimes des parties :*
- a) accorder aux producteurs qui s'engagent à abandonner définitivement une partie ou la totalité de leur production laitière une indemnité, versée en une ou plusieurs annuités, et alimenter la réserve nationale avec les quantités de référence individuelles ainsi libérées ;*
- b) déterminer, sur la base de critères objectifs, les conditions selon lesquelles les producteurs peuvent obtenir au début d'une période de douze mois, contre paiement, la réaffectation par l'autorité compétente ou par l'organisme qu'elle a désigné, de quantités de référence individuelles libérées définitivement à la fin de la période de douze mois précédente par d'autres producteurs contre le versement, en une ou plusieurs annuités, d'une indemnité égale au paiement précité ;*
- (...) »*
17. L'instauration du régime des quotas a été accompagnée d'une politique d'aide au revenu agricole par un soutien du prix du lait et des produits dérivés principaux autour d'un prix indicatif annuel, fixé par le Conseil. Ce soutien du prix a été supprimé dans le cadre de la réforme de la politique agricole commune en 2003. Le prix du lait est aujourd'hui libre, mais il fait en France l'objet d'accords interprofessionnels en application des articles L. 654-30 et L. 654-31 du code rural.

2. LA GESTION DES QUOTAS LAITIERS EN FRANCE

18. Les États membres ont conservé un rôle important pour la mise en œuvre de l'OCM et peuvent opter pour une gestion administrée ou une gestion libéralisée des quotas. A cet égard, le choix fait en France en 1984 d'opter pour une gestion administrée, départementalisée et non marchande des quotas laitiers fait plutôt figure d'exception.
19. La réglementation française en la matière est codifiée dans le code rural et figure principalement dans les dispositions qui suivent :
- les articles D. 654-39 à D. 654-100 relatifs à la maîtrise de la production de lait de vache et aux modalités de recouvrement d'un prélèvement à la charge des acheteurs et des producteurs de lait de vache ;
 - les articles R. 654-101 à R. 654-114 relatifs au transfert de quantités de références laitières.
20. A ces textes, il convient d'ajouter les arrêtés ministériels adoptés chaque année pour définir ou mettre le cas échéant en œuvre, notamment :
- les modalités de détermination des quantités de référence individuelles des producteurs et des acheteurs ;

- les modalités d’attribution des quantités de référence en provenance de la réserve nationale ;
- la perception d’un prélèvement à la charge des acheteurs et des producteurs de lait ayant dépassé leur quantité de référence ;
- le dispositif d’octroi d’une indemnité à l’abandon total ou partiel de la production laitière.

a) Les principaux intervenants

21. La gestion des quotas est assurée au niveau national par l’Office national interprofessionnel de l’élevage et de ses productions (ci-après l’« Office de l’élevage »). En application de l’article D. 654-39 du code rural, cet établissement public à caractère industriel et commercial a notamment pour mission de notifier aux acheteurs et producteurs de lait la quantité de référence dont dispose chaque producteur, de gérer la réserve nationale et le cas échéant de procéder ou de faire procéder au paiement des prélèvements supplémentaires par les producteurs qui dépassent leur quantité de référence. L’Office de l’élevage procède du regroupement des anciens Office national interprofessionnel des viandes, de l’élevage et de l’aviculture (OFIVAL) et Office national interprofessionnel du lait et des produits laitiers (ONILAIT) auxquels il s’est substitué le 1^{er} janvier 2006.
22. La procédure d’attribution de nouvelles quantités de référence est néanmoins largement déconcentrée au niveau départemental. Sous l’autorité des préfets, les directions départementales de l’agriculture et de la forêt (DDAF) sont chargées d’instruire les demandes de mouvements de quantités de référence laitière, d’enregistrer l’identité des producteurs laitiers (identification PACAGE) ; de proposer les attributions de références supplémentaires ; d’instruire les aides à la cessation d’activité laitière ; d’effectuer les contrôles prévus par la réglementation et de consulter, pour avis, les commissions départementales d’orientation agricole (ci-après CDOA), notamment pour l’établissement des listes nominatives de propositions d’attributions supplémentaires.
23. Les CDOA sont par ailleurs chargées d’élaborer les projets agricoles départementaux (PAD) en vue de définir les orientations départementales de la politique agricole.

b) L’attribution des quotas laitiers

24. Pour chaque campagne laitière, c’est-à-dire la période qui s’étend du 1^{er} avril au 31 mars de l’année suivante, le ministre chargé de l’agriculture prend, après avis du conseil de direction de l’Office de l’élevage, un arrêté qui fixe les modalités de détermination des quantités de référence individuelles. Ces quantités sont réparties entre les producteurs en distinguant les livraisons aux laiteries et les ventes directes.
25. En application de l’article D. 654-39 du code rural, la quantité de référence d’un producteur correspond à la quantité de référence attribuée au titre de la campagne laitière antérieure, ajustée le cas échéant au titre de différents éléments.

26. On distingue à cet égard les quotas historiques et les quotas supplémentaires, c'est-à-dire ceux, provenant de la réserve nationale, qui sont attribués gratuitement aux producteurs. Ces derniers obéissent à des règles propres en cas de transfert ou de cession ultérieure.
27. Les quantités de référence laitière du producteur sont « *diluées* », ce qui veut dire qu'elles sont réparties sur l'ensemble des surfaces agricoles mises en valeur par lui, que ces surfaces soient utilisées ou non pour la production laitière et quel que soit le titre de jouissance. La dilution s'applique à l'ensemble du foncier d'une exploitation sous réserve de quelques exceptions et concerne les terres, porteuses ou non de quotas, reprises après l'attribution des quotas. La dilution aboutit à une situation où tout hectare d'une exploitation est considéré comme portant le même quota moyen. Les quotas supplémentaires sont dilués dans les mêmes conditions que les quotas historiques.

c) La réserve nationale

28. Destinée à réunir des quotas en vue de leur redistribution, la réserve nationale, prévue à l'article 14 du règlement n° 1788/2003, est alimentée par :
 - des quantités prélevées à l'occasion des transferts fonciers ;
 - des quantités de référence inutilisées par les producteurs ;
 - des quantités libérées à la suite de cessations spontanées ;
 - des quantités libérées au moyen des aides à la cessation totale ou partielle d'activité laitière (ACAL).
29. Sur les quatre dernières campagnes, les apports à la réserve se répartissent en France comme suit : 21 % au titre des prélèvements à l'occasion de transferts fonciers ; 14 % au titre des reprises pour sous-utilisation ; 24 % au titre des cessations spontanées ; 40 % au titre des cessations primées. Des précisions sur la première et la dernière des sources d'approvisionnement sont apportées ci-après.

d) Les prélèvements de quotas au profit de la réserve

30. De manière générale, en matière agricole, tout acte de mutation foncière obéit en France à un contrôle strict : il ne peut intervenir que s'il est autorisé. Par ailleurs, tout acte de mutation foncière conduisant à un changement de producteur laitier et s'inscrivant dans la durée, c'est-à-dire pour une durée supérieure à une campagne laitière, s'accompagne, sauf exception, du transfert des quotas laitiers dans les conditions fixées par les articles R. 654-101 à R. 654-114 du code rural.
31. Ces transferts donnent normalement lieu à des prélèvements de quotas au profit de la réserve nationale. En outre, les quotas laitiers liés aux terres reprises par une personne qui ne poursuit pas la production laitière sont affectés à la réserve. Il n'est pas possible d'effectuer une concentration des quotas laitiers sur les terres conservées par le cédant dans l'hypothèse où celui-ci poursuit partiellement l'exploitation laitière.
32. Les prélèvements sont établis en tenant compte du quota du repreneur après transfert déterminé selon un processus complexe faisant intervenir la nature des quotas (historique ou supplémentaire) et leur date d'attribution (les quotas supplémentaires attribués

antérieurement à la cinquième campagne au cours de laquelle le transfert prend effet sont traités comme des quotas historiques en application de l'article R. 654-102 du code rural). On applique un prélèvement de base de 10 % à la fraction du quota cédé excédant 150 000 litres ainsi que des prélèvements additionnels.

e) L'aide à la cessation totale ou partielle d'activité laitière (ACAL)

33. Le dispositif d'aide des ACAL repose sur l'article 18, paragraphe 1, sous a), du règlement n° 1788/2003. Il s'agit d'un programme de rachat public de quotas pour contribuer à alimenter la réserve nationale. Il a pour objectif leur redistribution. Il est financé principalement par une partie du prélèvement supplémentaire versé par les producteurs dépassant leur quantité de référence. Ce montant est ventilé sous forme d'enveloppes régionales ou départementales. Des concours financiers arrêtés par les collectivités territoriales et les interprofessions laitières peuvent abonder ce financement national.
34. En vertu de l'article D. 654-88-1 du code rural, un arrêté conjoint du ministre chargé de l'agriculture et du ministre chargé du budget, pris après avis de l'Office de l'élevage, détermine pour chaque campagne, le cas échéant, la mise en œuvre du dispositif d'octroi de l'indemnité ACAL versée aux producteurs qui abandonnent des quotas au profit de la réserve nationale.
35. Le montant de l'indemnité est calculé par application d'un barème revu annuellement. Il est aujourd'hui ainsi fixé : 0,15 euros par litre dans la limite de 100 000 litres ; 0,08 euros de 100 001 à 150 000 litres ; 0,05 euros de 150 001 à 200 000 litres ; 0,01 euro par litre au-delà de 200 000 litres.
36. Ce barème dégressif est volontairement plus avantageux pour les cessions peu importantes afin d'inciter surtout des exploitants modestes à céder leurs quotas. Cependant, pour éviter que les producteurs ne fractionnent artificiellement leurs restitutions dans ce dispositif, un seul abandon partiel de quantité de référence est autorisé. Il ne peut être suivi que d'un abandon total.
37. Certaines quantités de référence détenues par le producteur cédant ne sont pas prises en compte pour déterminer la base de calcul de l'indemnité, compte tenu de leur origine ou de la date à laquelle elles lui ont été attribuées.
38. Les sources de financement de l'ACAL étant limitées, la demande des producteurs souhaitant bénéficier de cette indemnité ne peut pas toujours être satisfaite. Les offres de cession sont donc classées en fonction de critères de priorité.

f) L'attribution de quotas supplémentaires

39. Un arrêté du ministre chargé de l'agriculture précise chaque année le niveau des attributions gratuites de quantités de référence supplémentaires issue de la réserve. Le dernier en date est l'arrêté du 2 février 2006. Ce sont les CDOA qui sont chargées de proposer ces attributions au niveau de chaque département selon des critères préétablis, définis conformément aux objectifs du plan agricole départemental. L'article D. 654-61 du code rural dispose en effet :

« Un arrêté du ministre chargé de l'agriculture, pris après avis du conseil de direction de l'Office de l'élevage, détermine pour chaque campagne, d'une part, les catégories de producteurs susceptibles de bénéficier de quantités de référence supplémentaires en

fonction de priorités départementales, les critères de priorité pouvant être retenus par les préfets pour ces attributions ainsi que les critères de calcul et le montant maximal de ces quantités de référence supplémentaires, d'autre part, les catégories de producteurs susceptibles de bénéficier de quantités de référence supplémentaires en fonction de priorités nationales. La définition de ces catégories peut tenir compte de la situation géographique des exploitations, de l'âge des demandeurs, du niveau de la quantité de référence dont ils disposent déjà, de leur situation au regard des procédures d'installation des jeunes agriculteurs, d'amélioration matérielle ou de redressement des exploitations agricoles ».

Il peut ainsi être tenu compte de la structure propre et de la situation des exploitations dans chaque département.

40. Le préfet, après avis de la CDOA, arrête la liste des critères mentionnés à l'article D.654-61 retenus au niveau départemental « *en vue de contribuer au maintien du plus grand nombre possible d'exploitations laitières économiquement viables et de favoriser l'adaptation de la filière laitière* », ainsi que le précise l'article D. 654-62 du code rural.
41. Par ailleurs, l'arrêté du 2 février 2006 prévoit que « *tout ou partie du volume des quantités de référence peut être réallouée dans le cadre d'une démarche régionale concertée* ».
42. Le préfet arrête, après avis de la CDOA, la liste nominative des producteurs bénéficiaires d'une quantité supplémentaire ainsi que le volume du supplément individuel qui peut leur être attribué. Cette liste est transmise, accompagnée de l'avis de la CDOA à l'Office de l'élevage. Celui-ci s'assure que les critères d'attribution ont été respectés et que les volumes attribués n'excèdent pas la limite des disponibilités de chaque département.
43. Depuis l'instauration des quotas laitiers en 1984, les jeunes agriculteurs et ceux disposant d'une quantité inférieure à la moyenne départementale et d'un plan de développement sont considérés comme prioritaires et systématiquement favorisés par la redistribution gratuite de quotas.

3. LE NOUVEAU DISPOSITIF ENVISAGÉ

44. Le projet soumis pour avis au Conseil de la concurrence vise à introduire un dispositif supplémentaire d'attribution de quotas sans transfert de surfaces d'exploitation, payant pour l'allocataire, fondé sur l'article 18, paragraphe 1, sous b), du règlement n° 1788/2003, pour compléter les deux moyens qui existent déjà pour un producteur de lait d'obtenir des quotas supplémentaires, à savoir, ainsi qu'exposé précédemment :
 - d'une part l'acquisition d'un foncier porteur de quotas, sachant que cet achat est soumis à la fois à une autorisation préalable et à une limitation des quotas détenus à l'issue de l'opération compte tenu de l'existence de prélèvements ;
 - d'autre part l'attribution gratuite de quotas à partir de la réserve nationale, sachant que cette attribution est un transfert de quotas sans terre mais est de fait réservée à des catégories jugées prioritaires, principalement les jeunes agriculteurs.

a) Le projet de décret

45. Le projet de décret, qui comporte un article unique renvoie pour l'essentiel à un arrêté dont le Conseil n'est pas formellement saisi. Cependant seul l'arrêté permet de comprendre les mécanismes retenus et l'intention poursuivie.
46. Le projet de décret précise que les transferts visés, mis le cas échéant en oeuvre pour chaque campagne, seront effectués contre paiement à la charge des producteurs attributaires des références libérées. Le montant de ce paiement sera calculé selon un barème fixé au litre de lait. Une indemnité, calculée selon le même barème, sera versée aux producteurs cédant leur référence laitière. Le projet de décret renvoie à l'arrêté la détermination de ce barème.
47. Ce dispositif restera facultatif. Le projet de décret précise en effet qu'il « *peut être mis en œuvre dans chaque département, par décision du préfet, prise sur proposition de la [CDOA]* ».
48. Le projet de décret ne définit pas lui-même les catégories de producteurs susceptibles d'accéder au dispositif.

b) Le projet d'arrêté

49. Le projet d'arrêté établit clairement le lien du nouvel instrument avec l'ACAL.
50. Le I de l'article 4 précise ainsi qu'« *en application de l'article R. 654-112-1 du code rural, un dispositif de transfert spécifique de quantités de référence laitière peut être mis en œuvre au niveau départemental, en complément des dispositifs prévus aux articles 1^{er} et 2 du présent arrêté* ». Les articles 1^{er} et 2 visent les dispositifs classiques de l'ACAL. La disposition en cause rappelle que la mise en oeuvre est décidée par arrêté préfectoral sur proposition de la CDOA.
51. Le II de l'article 4 indique que l'arrêté préfectoral définit, également sur proposition de la CDOA, les catégories de demandeurs de quantités de référence admis à participer au dispositif ainsi que, éventuellement, les critères de priorité pour l'acceptation de leur demande, ces catégories et critères devant alors être inscrits dans le projet agricole départemental. Il est toutefois précisé que seuls sont éligibles les producteurs « *en règle* » vis-à-vis de certaines normes et pour lesquels l'attribution de quantités de référence contre paiement « *ne remet pas en cause la viabilité économique de leur exploitation* ».
52. Le III de l'article 4 précise les conditions dans lesquelles le préfet statue sur la recevabilité des demandes.
53. Le IV de l'article 4 précise que « *dans la limite des quantités restant disponibles après la mise en œuvre des dispositifs prévus par les articles 1 et 2 du présent arrêté, le préfet du département propose, après avoir recueilli l'avis de la [CDOA], la liste nominative des producteurs bénéficiaires d'une attribution* ». C'est l'Office de l'élevage qui prend la décision finale et détermine les transferts après paiement par les demandeurs.
54. Le V de l'article 4 indique notamment que « *les paiements encaissés par l'office dans le cadre du présent dispositif sont affectés au financement de [l'ACAL]* ».

55. L'article 6 précise :

« le montant de l'indemnité est calculé par exploitation sur la base de la quantité de référence du producteur au titre des livraisons en laiteries et/ou des ventes directes, par l'application du barème suivant :

- *0,15 euros par litre dans la limite de 100 000 litres ;*
- *0,08 euros par litre de 100 001 à 150 000 litres ;*
- *0.05 euros par litre du 150 001 à 200 000 litres ;*
- *0.01 euros par litre au-delà de 200 000 litres »*

Il s'agit, de fait, du barème de l'ACAL.

B. LES DONNÉES ESSENTIELLES SUR LA PRODUCTION LAITIÈRE DANS LA COMMUNAUTÉ ET EN FRANCE.

56. Au niveau communautaire, le lait représente la production agricole la plus importante avec quelque 14 % de la valeur totale de la production agricole au niveau des producteurs, soit 38 milliards d'euros. La France est le deuxième pays producteur derrière l'Allemagne avec environ 20 % de la production communautaire contre 23 % pour l'Allemagne, devant le Royaume-Uni, les Pays-Bas et l'Italie, ces cinq pays produisant 75 % du lait de vache dans la Communauté européenne.

1. LA PRODUCTION LAITIÈRE DANS LA COMMUNAUTÉ

57. En 2000, la Communauté a produit environ 120 millions de tonnes de lait de vache. Premier producteur mondial de lait de vache, avec 21,3 % de la production mondiale devant l'Inde et les Etats-Unis, la Communauté est aussi le premier consommateur. Les échanges internationaux de lait sont limités. Selon la FAO, les échanges mondiaux de lait ne portent que sur 6,9 % de la production mondiale. Cela tiendrait en grande partie à la nature du produit, pondéreux coûteux à transporter, et aux règles sanitaires qu'impose sa nature périssable. En 1999, la Communauté était le premier exportateur mondial de produits laitiers (11,8 millions de tonnes) et dominait le marché du fromage avec 37 % du volume total des échanges.

58. En 2004, la Communauté à quinze comptait 540 000 exploitations laitières et la quantité de référence laitière moyenne par exploitation s'est élevée à 215 000 litres.

Les exploitations laitières en Europe (campagne laitière 2003/2004)

Pays	Livraisons		Ventes directes	
	Nombre d'exploitations	Quantité de référence moyenne en litre	Nombre d'exploitations	Quantité de référence moyenne en litre
Belgique	15 038	210 850	1 461	29 601
Danemark	7 349	588 520	12	45 469
Allemagne	117 456	229 476	1 320	75 693
Grèce	8 637	78 656	34	22 359
Espagne	40 801	144 449	654	69 006
France	113 315	204 779	6 785	47 950
Irlande	25 212	207 614	20	212 282
Italie	53 750	185 658	4 710	51 858
Luxembourg	1 026	254 154	3	150 162
Pays-Bas	23 826	448 131	510	146 964
Autriche	54 351	47 177	20 288	5 185
Portugal	17 193	108 271	124	77 286
Finlande	18 967	122 812	591	13 755
Suède	10 077	317 940	68	42 833
Royaume-Uni	21 725	644 816	492	356 899
Total	528 723	216 267	37 072	30 758

Source : office de l'élevage d'après Commission Européenne

59. Ces chiffres montrent que la référence moyenne par exploitation est très variable entre les États membres. On peut distinguer trois groupes de pays :
- les États du nord de l'Europe, à l'exception de la Finlande, ont les références les plus importantes ;
 - les États du sud et l'Autriche ont des références plus modestes ;
 - un troisième groupe, dont fait partie la France, regroupe les pays aux références moyennes intermédiaires.

2. LA PRODUCTION LAITIÈRE EN FRANCE

60. Au 1^{er} avril 2005, 100 667 exploitations laitières étaient détentrices d'une quantité de référence laitière en France. Un an plus tard, elles étaient environ 95 000 sur un total de 470 000 agriculteurs. Ces producteurs ont produit 23, 5 milliards de litres de lait en 2005.
61. Depuis trente ans, la production laitière française a connu une restructuration significative. Elle s'inscrit dans un mouvement observé pour l'ensemble de l'agriculture qui se traduit par une diminution générale du nombre total d'exploitations. Le nombre d'exploitations laitières était de 850 000 en 1969 et de 148 000 en 1995. Depuis, de l'ordre de 5 000 exploitations laitières cessent chaque année. Selon des estimations, l'ensemble du quota laitier français devrait être réalisé par 70 000 producteurs en 2013.
62. La diminution du nombre des exploitations s'accompagne de l'augmentation de leur taille, liée à l'accentuation du recours à l'exploitation dans le cadre de groupements. Selon l'Office de l'élevage, le quota détenu par les formes sociétaires représente désormais près des deux tiers du quota national.
63. En 2005, la répartition des exploitations par tranche de référence de 100 000 litres s'établissait ainsi :

Répartition des références entre les exploitations	en %
Référence inférieure à 100 000 litres	16
Référence comprise entre 100 000 et 200 000 litres	31,6
Référence comprise entre 200 000 et 300 000 litres	28,6
Référence supérieures à 300 000 litres	23,6
Total	100
Source : office de l'élevage	

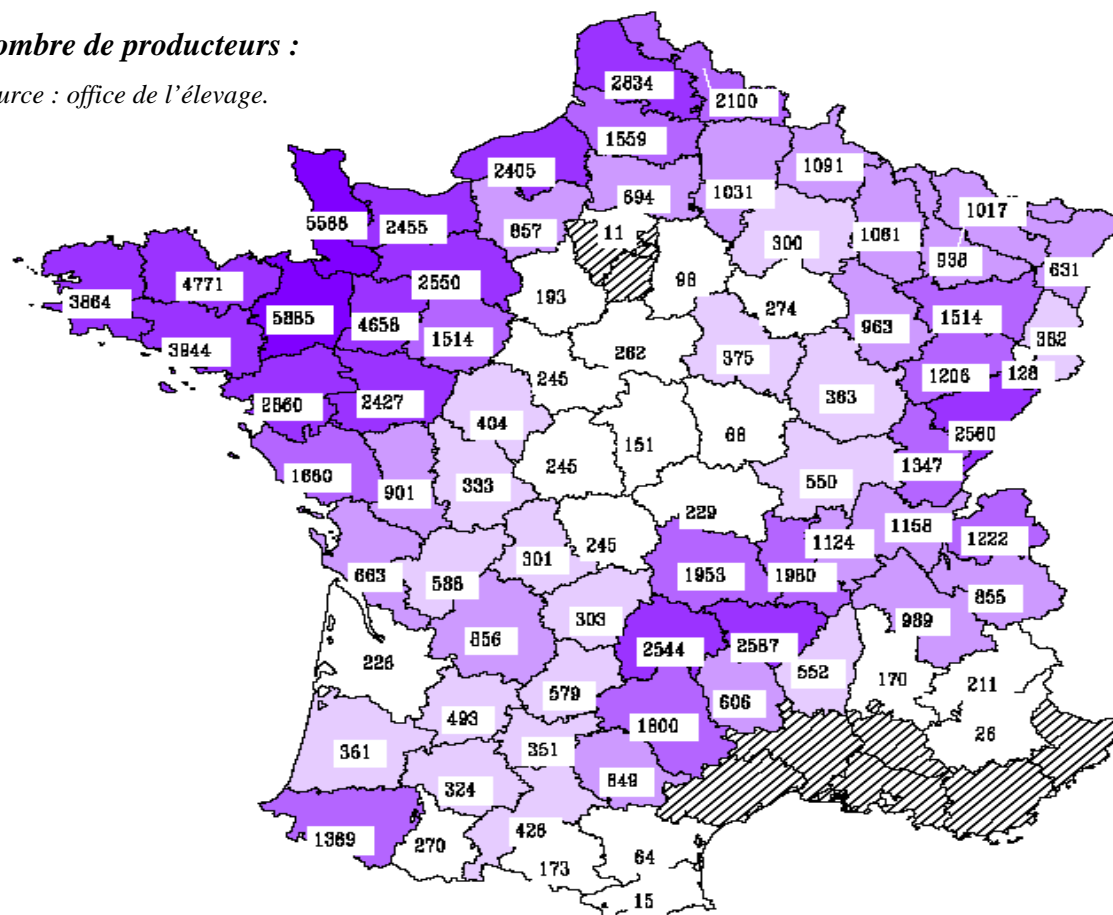
64. Et de la façon suivante sur le plan géographique:

Zone	% des exploitations	% de la référence	Référence moyenne en 2005 (en litres)
Plaine	64	70	250 928
Montagne	19	13	242 469
Défavorisée	17	17	158 304
Total	100	100	229 085
Source : office de l'élevage.			

65. La concentration laitière a été moindre en France que dans le reste des pays d'Europe, notamment les pays du Nord. Ceci s'explique par l'inexistence d'un marché des quotas et par l'attribution gratuite de quotas à des producteurs jugés prioritaires (jeunes agriculteurs et éleveurs situés en zone de montagne). La gestion départementalisée a favorisé le maintien des quotas dans leur zone d'origine.
66. Les départements regroupant le plus grand nombre d'exploitations sont ceux qui forment le "croissant laitier" englobant tout le Grand Ouest, la Basse et la Haute Normandie, le Nord, le Grand Est, l'Auvergne et l'Aveyron, et enfin les Pyrénées Atlantiques.

Nombre de producteurs :

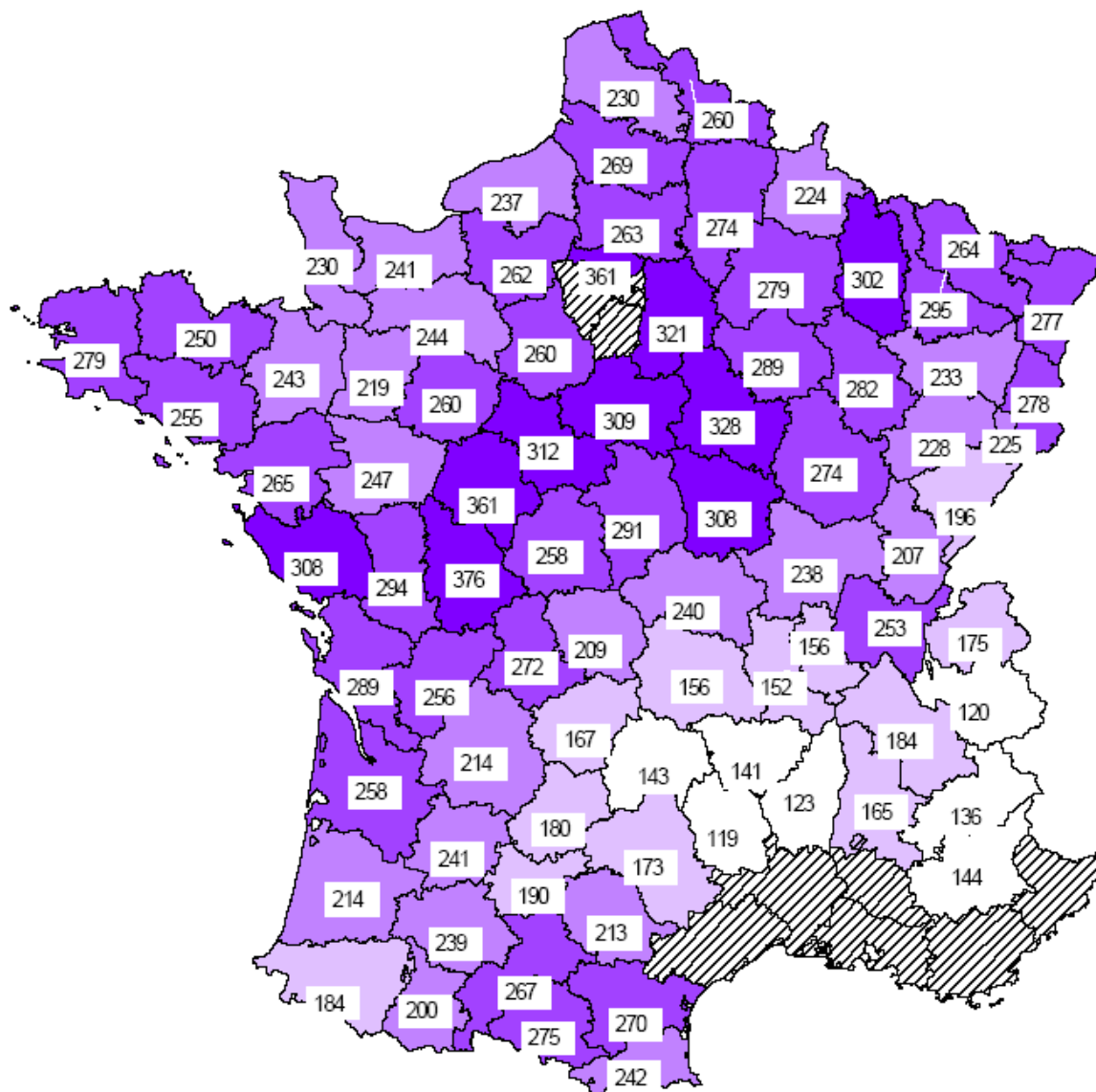
Source : office de l'élevage.



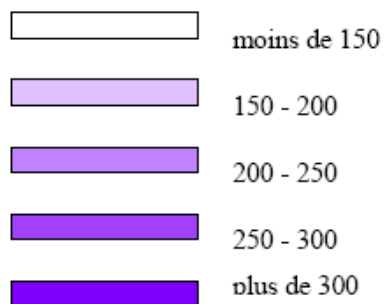
67. Par ailleurs, la répartition géographique des structures laitières suivant leur taille s'articule autour d'un axe Bordeaux-Genève séparant le nord où les ateliers laitiers disposent, dans presque tous les départements concernés, d'une quantité de référence supérieure à la moyenne nationale (230 000 litres en 2005), du sud où les moyennes sont le plus souvent inférieures.

Référence moyenne par département

Source : office de l'élevage.



Référence moyenne (x 1000 l)



II. ANALYSE

68. Le Conseil n'a jusqu'à présent pas analysé le mécanisme de gestion des quotas laitiers en France au regard des principes de concurrence. Il y a lieu de souligner d'emblée que le choix d'une gestion administrée et non marchande des transferts de quantités de référence sans terre ôte à ces derniers le caractère de mécanisme de marché. En effet, si le seul fait, découlant de l'OCM du lait et des produits laitiers, de fixer des quantités de référence par État membre et des quantités de référence « *historiques* » pour chaque exploitant n'interdit pas en principe que des transferts de quotas sans terre entre exploitants prennent le caractère de mécanismes de marché, soit que de tels transferts aient lieu de gré à gré, soit qu'ils soient centralisés mais avec un mode de formation des prix qui fasse appel à des éléments de concurrence, il est clair que les dispositifs retenus en France avec versement des quotas cédés à la réserve nationale, indemnisation publique des cédants sur la base d'un barème arrêté par les pouvoirs publics et attribution des quotas libérés à des producteurs sélectionnés par ces mêmes pouvoirs publics, soit gratuitement, soit moyennant un paiement dont le montant est aussi défini par ces derniers, ne laissent pas place à des mécanismes de marché où les règles de concurrence pourraient normalement s'appliquer. Pour le dire plus simplement, les prix et les quantités attribuées sont administrés.
69. Néanmoins, un système administré et non marchand qui conditionne certains éléments d'une activité économique peut influencer sur les conditions de concurrence de cette dernière. En l'espèce, la concurrence à laquelle les agents économiques que sont les producteurs de lait sont soumis entre eux est modifiée par la régulation des volumes et du prix des transferts de quotas laitiers sans terre.
70. Le nouveau dispositif, selon les explications fournies par le ministre de l'agriculture et de la pêche, poursuit différents objectifs : favoriser la restructuration de la production laitière en incitant les exploitations les moins performantes dans cette activité à s'en éloigner ou à réduire leur dépendance à son égard tout en incitant d'autres exploitations à la développer ; remédier à des problèmes locaux dans les régions où il est difficile d'acquérir des terres agricoles en raison de la pression péri-urbaine et de la concurrence d'autres productions agricoles soumises à des exigences environnementales croissantes en termes de surface, notamment en ce qui concerne les rejets polluants ; dégager des ressources pour financer l'attribution gratuite de quotas récupérés par le système de l'ACAL, mais aussi maintenir une activité de production laitière dans certaines zones, notamment de montagne, avec un souci non seulement d'ordre économique et social, mais aussi d'aménagement du territoire et de protection de l'environnement.
71. La plupart de ces objectifs ont pour finalité l'amélioration de la compétitivité au même titre que la politique de concurrence. Ils visent en effet à assurer une meilleure adéquation entre l'offre et la demande et la restructuration de la filière laitière dans la perspective du fonctionnement plus libéral des marchés aujourd'hui prévu par la politique agricole commune. Ceux qui répondent à des politiques d'occupation de l'espace rural ou de maintien de l'activité économique locale sont plus étrangers à cette finalité. Néanmoins, en dépit du fait que le Gouvernement n'entend pas que l'activité agricole soit guidée par de purs mécanismes de marché, ces derniers ne semblent pas remettre en cause la finalité de la démarche dans son ensemble qui vise à faire de la filière laitière française un acteur compétitif au niveau européen et international.

72. En particulier, en développant les possibilités de transferts de quotas sans terre, le dispositif devrait permettre aux producteurs attributaires d'améliorer leur rentabilité en produisant davantage de lait sans avoir besoin d'acquérir des terres impliquant non seulement un investissement de départ, mais aussi des coûts fixes importants. Inversement, les producteurs sont d'autant plus incités à céder des quotas à la réserve nationale dans le cadre de l'ACAL que leur rentabilité est faible. Or, le nouvel outil vise aussi à renforcer les possibilités de récupération de quotas au moyen de l'ACAL, les recettes perçues auprès des attributaires contribuant au financement des indemnités versées aux cédants.
73. De même, en permettant de cibler le dispositif au profit de la constitution d'exploitations de taille suffisante, sans être très importantes, le projet peut promouvoir dans le cadre de la compétition nationale et internationale les politiques de qualité qui donnent souvent lieu à une meilleure rentabilité, comme le montre l'exemple des productions orientées vers la fabrication de produits laitiers d'appellation d'origine contrôlée. A cet égard, le Conseil de la concurrence accueille généralement de manière favorable, au regard des règles de concurrence, les démarches visant à améliorer la qualité des productions lorsqu'elles ne s'accompagnent pas de restrictions sensibles à la concurrence (voir notamment l'avis n° [06-A-07](#) du 22 mars 2006 relatif à l'examen, au regard des règles de concurrence, des modalités de fonctionnement de la filière du commerce équitable en France, point 111).
74. En outre, intervenant en complément du système des allocations de quotas gratuites en provenance de la réserve, qui vise des exploitations dont la situation justifie une aide particulière à leur développement, le nouveau système d'allocations payantes, également en provenance de la réserve, permet de préserver le premier mécanisme. C'est toutefois à condition que les critères d'éligibilité à celui-ci ne soient pas restreints par rapport à la situation actuelle telle qu'elle résulte des règles exposées aux points 39 à 43 du présent avis.
75. Enfin, de manière générale, même s'il reste très encadré sur le plan administratif, le dispositif tend à donner plus de marge de manœuvre aux producteurs et devrait conduire à une allocation plus efficace des investissements.
76. Le Conseil souhaite toutefois attirer l'attention du Gouvernement sur certains éléments qui pourraient peser sur ce bilan.
77. Si l'article 4 du projet d'arrêté impose que l'octroi de quotas selon le nouveau système ne mette jamais en cause la viabilité économique de l'attributaire, la plupart des autres critères d'attribution et, le cas échéant, de priorité, ainsi que la mise en œuvre même du dispositif sont déconcentrés au niveau départemental sur proposition de la CDOA. Or, le système ne pourra donner sa pleine mesure pro-concurrentielle et éviter des distorsions de concurrence entre agriculteurs français que s'il est mis en œuvre de manière relativement homogène sur l'ensemble du territoire. A défaut, par exemple, selon leur localisation, des exploitations qui pourraient avec profit augmenter leur production pourront ne pas avoir accès à cette possibilité alors que des exploitations dans la même situation le pourront. Ces différences de traitement risquent d'avoir d'autant plus d'impact qu'elles auront lieu entre des producteurs situés dans des départements voisins où les conditions d'exploitation sont proches, mais qui auront en la matière, sinon adopté une décision différente sur le fait de recourir ou non au dispositif, du moins retenu des critères de mise en œuvre différents. Des producteurs efficaces pourraient ainsi devoir affronter une barrière à l'entrée ou au développement que ne connaîtraient pas d'autres.
78. Le Conseil de la concurrence comprend que, notamment pour des raisons d'aménagement du territoire ou visant à assurer la diversité des transformations du lait, une fongibilité

nationale des offres de cession et des demandes d'attribution de quotas sans cession de terre soit écartée. Toutefois, la limitation des transferts sur le plan géographique pourrait s'accommoder d'une plus grande homogénéité dans la mise en œuvre du système qui pourrait, soit comporter plus de paramètres définis au niveau national, soit retenir un niveau supra-départemental en tant qu'échelon opérationnel.

79. Par ailleurs, un élément risque d'être peu incitatif à l'égard du système, à savoir l'incertitude de plusieurs mois dans laquelle les demandeurs vont se trouver avant de connaître la quantité de référence supplémentaire qui leur sera finalement attribuée. S'il n'est pas possible d'assurer qu'il y aura une offre suffisante des cessions à la réserve dans le cadre de l'ACAL, à tout le moins l'autorité administrative devrait être en mesure d'annoncer les volumes maximaux qui pourront être alloués à un exploitant puisqu'une telle limitation ne résultera pas d'un jeu de marché, mais d'une décision administrative.
80. Enfin, dans un ordre d'idée voisin, il y a lieu de souligner que même si le prix des quotas sans terre contre paiement ne sera pas un prix de marché, l'acquisition de ces quotas va constituer des coûts d'entrée ou de développement. Or, surtout si le producteur bénéficiaire de quotas supplémentaires doit attendre cinq ans, comme en ce qui concerne les allocations gratuites, pour les remettre le cas échéant à la disposition de la réserve nationale en percevant une indemnité (point qui serait à infirmer ou confirmer clairement dans le projet de décret), toute différence marquée entre le prix payé pour un volume donné et le barème d'indemnisation des cessions de l'ACAL risque d'introduire des influences purement financières qui ne résulteront pas de mécanismes de marché et qui pourront avoir des effets pervers au regard des objectifs de restructuration de la filière.
81. C'est vraisemblablement pourquoi l'article 18, paragraphe 1, sous b), du règlement n° 1788/2003 dispose en substance que le paiement effectué en échange de la réaffectation d'une quantité de référence individuelle doit être égal à l'indemnité versée aux producteurs qui ont apporté cette quantité à la réserve nationale.
82. A cet égard, il ressort de l'arrêt de la Cour de justice des Communautés européennes du 14 octobre 2004, Espagne/Commission (C-173/02, Rec. p. I-9735), dans lequel celle-ci a interprété la disposition similaire du règlement qui a précédé le règlement n° 1788/2003, que les quantités concernées doivent provenir de la réserve nationale (point 25 de l'arrêt, il s'agissait du règlement (CEE) n° 3950/92 du Conseil du 28 décembre 1992 établissant un prélèvement supplémentaire dans le secteur du lait et des produits laitiers, JOCE L 405, p. 1).
83. Dans ces conditions, l'indemnité à laquelle doit correspondre le paiement versé par l'attributaire de la quantité réaffectée est nécessairement, dans le système français, celle versée au titre de l'ACAL.
84. Or, en raison de la dégressivité du barème de cette dernière en fonction des volumes, un producteur bénéficiaire pourra payer, compte tenu du volume en litres qui lui sera attribué, plus que ce qui résulterait du montant moyen par litre des indemnités versées aux producteurs qui ont alimenté la réserve nationale par le dispositif de l'ACAL. C'était d'ailleurs un effet recherché par les concepteurs du projet qui y voyaient un moyen de dégager des ressources nouvelles pour le financement des rachats de quotas au titre de l'ACAL afin d'augmenter les possibilités d'allocations gratuites. Inversement, même si cela ne semble pas correspondre aux souhaits du Gouvernement, on pourrait avoir une situation où des quotas acquis en petites quantités seraient réattribués en grandes quantités à un nombre réduit d'exploitations, ce qui favoriserait une concentration accélérée, mais ce qui compromettrait la viabilité financière du système, sauf à ce que les pouvoirs publics le

subventionnent. En tout état de cause, le déséquilibre apparaît délicat au regard du libellé de l'article 18, paragraphe 1, sous b), du règlement n° 1788/2003, dès lors que le rapport des prix au litre marginal entre l'indemnité versée au cédant et le paiement effectué par l'allocataire peut atteindre 15.

85. C'est pourquoi, à défaut d'obtenir des assurances de la Commission européenne sur la conformité du dispositif prévu à l'article 18, paragraphe 1, sous b), du règlement n° 1788/2003, le Conseil de la concurrence recommande de retenir un montant d'acquisition au litre, indépendant des volumes reçus de la réserve nationale par chaque intéressé, qui soit corresponde à un montant de même nature qui serait fixé pour déterminer l'indemnité versée aux producteurs alimentant la réserve nationale au titre des ACAL (ce qui impliquerait de supprimer la dégressivité du barème des ACAL), soit corresponde au montant d'indemnité moyen au litre effectivement versé aux producteurs cédants si le barème dégressif des ACAL est conservé.
86. En tout état de cause, si le paiement est fixé à un niveau trop élevé, il risque de dissuader les producteurs d'entrer dans le dispositif. En particulier, compte tenu de la perspective de disparition du régime des quotas en 2014-2015, il apparaît souhaitable que l'acquisition payante de quotas supplémentaires puisse être amortie en temps utile. Il faut donc que le montant du paiement soit fixé en fonction de cette échéance et du prix du bien produit, le lait.
87. Ces contraintes imposent certes une certaine rigidité au système du point de vue de son pilotage administratif et si les inconvénients en découlant apparaissent trop importants, des solutions faisant appel à d'autres mécanismes que le recours à la réserve nationale pourraient être explorées.
88. L'article 18, paragraphe 1, du règlement n° 1788/2003 offre à cet égard d'autres possibilités. Notamment, le c) prévoit que les Etats membres peuvent « *centraliser et superviser des transferts de quantité de référence sans terre* », le e) qu'ils peuvent « *déterminer, sur la base de critères objectifs, les régions et les zones de collecte à l'intérieur desquelles sont autorisés, dans le but d'améliorer la structure de la production laitière, les transferts définitifs de quantités de référence sans transfert de terres correspondant* » et le f) qu'ils peuvent « *autoriser sur demande du producteur à l'autorité compétente ou à l'organisme qu'elle a désigné, dans le but d'améliorer la structure de la production laitière au niveau de l'exploitation ou de permettre l'extensification de la production, le transfert définitif de quantités de références sans transfert de terres correspondant ou vice-versa* ».
89. Des solutions fondées sur ces dispositions donneraient plus de liberté dans l'élaboration du dispositif et se rapprocheraient davantage de mécanismes de marché, tout en laissant à l'autorité publique un rôle important. Le Conseil de la concurrence ne dispose toutefois pas, dans le temps imparti pour rendre cet avis, de la possibilité d'analyser les conséquences probables du recours à de telles solutions, notamment sur le niveau des coûts d'acquisition de quotas supplémentaires qui pourrait en résulter, ni sur les quantités qui resteraient versées à la réserve nationale et donc sur les possibilités d'allocations gratuites à certaines catégories de producteurs.

Conclusion

90. Le Conseil de la concurrence émet un avis favorable à l'égard du dispositif envisagé, qui va introduire une nouvelle souplesse dans la gestion des quotas laitiers et devrait contribuer à améliorer les conditions de production de la filière laitière française. Il invite le Gouvernement à tenir compte des observations figurant dans l'analyse exposée ci-dessus, notamment pour éviter des différences de traitement entre producteurs qui pourraient constituer des distorsions de concurrence.

Délibéré, sur le rapport oral de M. Poulain, par M. Lasserre, président, Mmes Aubert et Perrot, et M. Nasse, vice-présidents.

Le rapporteur général adjoint

Jean-Marc Belorgey

Le président

Bruno Lasserre

© Conseil de la concurrence