



**Comité des Régions**

**NAT-V-028**

**101<sup>e</sup> session plénière du 30 mai 2013**

**ANNEXE AU PROJET D'AVIS  
du Comité des Régions**

**"ÉVOLUTION DE LA SITUATION DU MARCHÉ  
ET DES CONDITIONS RELATIVES À LA SUPPRESSION  
PROGRESSIVE DU SYSTÈME DE QUOTAS LAITIERS – DEUXIÈME  
RAPPORT SUR L'"ATTERRISSAGE EN DOUCEUR"**

---

Rapporteur: **René SOUCHON (FR/PSE)**  
Président du Conseil régional d'Auvergne

---

## I. LES SPÉCIFICITÉS DU MARCHÉ LAITIER

Depuis une dizaine d'années, des économistes de plus en plus nombreux, ont démontré les limites du marché pour réguler l'équilibre entre l'offre et la demande concernant la production agricole et l'alimentation et ont justifié la nécessité d'une régulation par l'intervention des pouvoirs publics.

En effet, la demande alimentaire est peu élastique; l'offre est rigide à court terme du fait de la durée des cycles biologiques et des investissements; elle est aussi incertaine puisque tributaire des aléas climatiques. L'équilibre théorique entre l'offre et la demande a donc peu de chance de se produire naturellement.

**Pour les produits laitiers, les conditions d'un marché autorégulé, en situation de concurrence parfaite, semblent impossibles à réunir** et ceci pour plusieurs raisons:

<sup>35</sup><sub>17</sub> **La demande est particulièrement rigide puisque les produits laitiers sont des aliments quotidiens** pour la majorité de la population européenne et notamment pour les catégories les plus fragiles, les enfants et les personnes âgées. Ce sont des aliments peu substituables car constitutifs de la culture et de la cuisine occidentale, au même titre que le pain. La demande en produits frais (lait de boisson, yaourts, fromages frais, crème ...) justifie le développement d'une production laitière autonome dans la plupart des régions du monde,

<sup>35</sup><sub>17</sub> **L'offre à court terme est très sensible au rapport entre prix du lait et des céréales, ainsi qu'aux aléas climatiques.** C'est surtout le cas lorsque les vaches valorisent des prairies et que la part de pâturage est importante. Or, le lait de pâturage de Nouvelle Zélande, d'Argentine ou d'Irlande constitue une large part du lait mis sur le marché mondial, ainsi que son prix. De plus, ces aléas devraient plutôt s'amplifier à l'avenir, avec le changement climatique. Inversement, l'industrialisation de la production laitière, à l'exemple des très grands troupeaux californiens où les vaches sont alimentées principalement avec des céréales et des coproduits provenant du marché mondial en fonction des prix et des disponibilités, aurait dû permettre de limiter les effets des aléas climatiques. Mais ces systèmes ont aussi montré leur forte vulnérabilité économique en 2009 avec un rapport de prix lait/concentré très défavorable, situation qui s'est répétée depuis l'été 2012.

<sup>35</sup><sub>17</sub> **L'offre à plus long terme dépend des investissements à amortir sur plusieurs décennies, car la production laitière est une "industrie lourde".** Une stabulation à logette, une fosse à lisier, une salle de traite sont à amortir sur 15–20 ans et peuvent représenter un coût de l'ordre de 20 à 25 % du prix du lait. L'essentiel de la mécanisation: tracteur, matériels de culture et de récolte des fourrages, remorque mélangeuse, robot de traite sont amortis sur 10 ans. Il en est de même pour les transformateurs pour lesquels les investissements sont considérables; la plupart des nouvelles usines sont très spécialisées et entièrement automatisées, les tours de séchage du lait ont une trentaine d'années et sont à renouveler.

<sup>35</sup><sub>17</sub> **L'offre reste atomisée alors que la transformation et la distribution sont de plus en plus concentrées.** Une dizaine de transformateurs et de distributeurs couvrent plus de la moitié du lait européen, alors qu'il y a près d'un million de producteurs collectés par les laiteries et un autre million qui vendent dans le circuit informel. De plus, avec une production quotidienne non stockable, il n'y a souvent qu'un seul collecteur par bassin, ce qui renforce encore la dépendance des éleveurs. Cela explique sans doute pourquoi la part qui revient au producteur dans le prix du lait au consommateur n'a cessé de baisser depuis 2000.

<sup>35</sup><sub>17</sub> **Le marché mondial des produits laitiers ne représente que 6 % de la production. Le marché mondial du lait est constitué pour l'essentiel de quelques produits industriels à faible valeur ajoutée:** poudre de lait écrémé ou non, lactosérum, beurre et quelques fromages standards du type cheddar ou emmental. Ce marché est vital pour la Nouvelle-Zélande qui exporte 90 % de sa production, sans aides, alors que pour l'Union européenne, ces exportations ne représentent que 10 % en volume et moins en valeur. Les 90 % restants sont bien mieux valorisés sur le marché interne, ce qui s'est vérifié 9 années sur 10 pour les dernières décennies. Or, le prix du lait à la ferme, valorisé en produits laitiers nobles pour les consommateurs européens, suit de plus en plus le cours de la poudre du marché mondial. La dérégulation engagée par la Commission européenne permet ainsi à l'industrie laitière de disposer d'une matière première au cours mondial pour fabriquer des produits à forte valeur ajoutée pour le marché interne.

<sup>35</sup><sub>17</sub> **L'absence de stocks publics de beurre et poudre encourage la spéculation et rend les prix du marché mondial encore plus volatils.** Au cours des décennies précédentes, l'Union européenne principalement et les États-Unis, avec des politiques d'intervention pour soutenir le prix du lait à la ferme, ont stocké en période de surproduction et déstocké en période de marché plus favorable, assurant ainsi un rôle de stabilisateur du marché laitier mondial. Avec la nouvelle politique laitière proposée par la Commission, le seuil d'intervention a été fixé à un niveau très bas (215€/t équivalent lait) de façon à ne servir qu'en situation extrême et pour des volumes limités. Ainsi, il n'y avait plus de stocks publics fin 2007 et fin 2012 pouvant justifier toutes les spéculations, amplifiant d'autant la volatilité.

**Par conséquent, il semble particulièrement surprenant de s'en remettre aux signaux du marché mondial pour assurer l'avenir de la filière laitière européenne.**

## **II. LA RÉGULATION DU MARCHÉ LAITIER RESTE LA RÈGLE DANS LA PLUPART DES GRANDS PAYS**

La plupart des autres grands pays producteurs de lait tels que l'Inde, la Chine, le Japon, la Corée du Sud, ont maintenu, voire renforcé, dans le cas des États-Unis, leurs soutiens ou leurs protections dans le secteur laitier. Le cas de la Nouvelle Zélande est donc une exception.

## 1. **Canada: un modèle d'ajustement au marché interne et aux coûts de production**

Le système des quotas laitiers canadiens présente deux atouts majeurs: un copilotage entre producteurs et pouvoirs publics et un prix de base du lait indexé sur les coûts de production.

Ce prix du lait à la ferme est supérieur de l'ordre de 40 % au prix du lait du voisin américain ou du prix européen; il n'a pas baissé en 2009...

Le système canadien repose sur trois piliers:

- <sup>35</sup>/<sub>17</sub> un ajustement de la production à l'évolution du marché interne;
- <sup>35</sup>/<sub>17</sub> un contrôle des importations avec des droits de douane élevés;
- <sup>35</sup>/<sub>17</sub> un ajustement du prix du lait aux coûts de production à la ferme.

Trois acteurs institutionnels sont impliqués dans la gestion du dispositif, les mêmes au niveau des provinces et du pays:

- Le syndicat des producteurs veille au pilotage politique et selon les provinces, peut assurer directement la gestion de la collecte et de la répartition entre les transformateurs.
- La commission canadienne du lait (CCL), organisme public, assure la gestion administrative, le suivi du marché interne, calcule les prix de soutien à partir des coûts de production et assure le contrôle des transferts sur le terrain et les importations.
- Le comité canadien de gestion des approvisionnements en lait (CCGAL) est la véritable instance dirigeante du système où siègent les organisations des producteurs, les représentants de l'administration des provinces, ceux des transformateurs et des consommateurs.

L'ajustement de la production au marché interne est piloté de façon précise pour éviter les ruptures de stock mais surtout les excédents à transformer en poudre et beurre à stocker. Les coûts de stockage étant à la charge des producteurs, tout est fait pour éviter les excédents.

C'est ce pilotage précis qui explique le choix d'un quota en kg de matière grasse par jour conduisant à un parfait étalement de la collecte sur toute l'année, permettant une gestion optimisée entre offre et demande. Ce système est un confort et une source d'économie pour les transformateurs qui peuvent faire tourner leurs usines à 100 % de leur capacité, et ceci en permanence. Mais le système représente un surcoût pour les éleveurs, avec une évolution vers une alimentation à l'auge toute l'année et l'abandon du pâturage pour la grande majorité des éleveurs.

L'ajustement du prix du lait à la ferme sur les coûts de production est le point le plus original du dispositif. Le prix étalon calculé par l'administration est ajusté sur les coûts de production moyens issus des centres de gestion et de recherche. Ce coût comprend les charges variables et fixes, y compris la rémunération du travail familial et du capital investi, sauf les quotas.

Le dispositif canadien permet de garantir un revenu régulier aux éleveurs et ne coûte rien au contribuable (ce sont les éleveurs qui ont en charge les surcoûts de stockage et déstockage d'excédents). Il ne porte pas préjudice à d'autres pays puisqu'il n'entraîne pas d'exportations subventionnées.

Tout n'est pas parfait pour autant. Notons au moins deux critiques. La principale porte sur le coût des quotas, jusqu'à 2 € par kg, qui rend l'agrandissement ou l'installation plus difficile. La seconde porte sur les coûts de production élevés car le principe de réajustement du prix sur les coûts de production moyens n'incite pas aux économies, d'autant plus que le nivellement de la collecte favorise le développement de systèmes d'alimentation plus coûteux. Une autre interrogation porte sur la compatibilité, à terme, du système par rapport à l'OMC, avec des droits de douane très élevés pour décourager les importations.

2. **Aux États-Unis, pour le prochain Farm Bill: une garantie de marge sur coût alimentaire associée à une réduction obligatoire des livraisons en cas de crise.**

<sup>35</sup><sub>17</sub> **Aux États-Unis, la politique laitière est ancienne, elle est pilotée par le Congrès et gérée par l'Administration.**

Les États-Unis, pays de tradition libérale, mènent une politique agricole protectionniste, pour les grandes cultures *et pour le lait*. Après une brève tentative de réduction des soutiens avec découplage des aides en 1996, dans la ligne des accords de Marrakech, les États-Unis ont rapidement remis en place de nouvelles mesures de soutien qui ont été consolidées par le Farm Bill 2002-2007 et reconduites pour 2008-2012.

En fait, depuis la loi agricole de 1933 votée dans le cadre du New Deal pour sortir le pays de la grande dépression, le Président Roosevelt avait mis en place une politique de soutien à l'agriculture qui perdure depuis plus de 70 ans, quelque-soit la majorité au Congrès ou la volonté du Président, et malgré les pressions internationales, notamment à l'OMC.

Cette constance peut s'expliquer par la vocation et la stratégie exportatrices de ce grand pays agricole. Elle s'explique aussi par le contenu et le processus de construction du budget "agricole". En fait, ce budget comprend aussi, et même surtout, l'aide alimentaire interne aux familles défavorisées et aux cantines scolaires. Cette aide alimentaire représente environ 60 % du budget total alors que les aides directes aux revenus et aux marchés ne représentent que 20 %, les derniers 20 % étant destinés à la protection de l'environnement, au développement rural, à la recherche et à la gestion de ces différents secteurs par l'Administration fédérale.

Ce sont les deux "Commissions agricoles" de la Chambre, plus attentives aux populations fragiles des villes, et du Sénat, plus proche du monde agricole, qui élaborent le projet de loi et le budget correspondant.

## **Le secteur laitier bénéficie de plusieurs types d'aides**

La mesure principale dénommée MILC (*Milk Income Loss Contract*) compense 45 % de la différence entre le prix d'objectif fixé à Boston et le prix du marché. Depuis 2008, l'aide tient également compte du coût de l'alimentation. Cette aide est versée mensuellement sur la base des livraisons antérieures jusqu'à concurrence de 2 000 tonnes de lait par ferme, soit l'équivalent de la production d'un troupeau moyen de 220 vaches. Par ailleurs, il y a également un dispositif d'intervention avec rachat public et stockage de beurre et de poudre de lait mais avec un filet de sécurité très bas donc de moins en moins sollicité.

Ce dispositif est géré par des offices régionaux rattachés au département de l'Agriculture. Ces offices ont non seulement la tâche de suivre les cours, de calculer et de verser les aides chaque mois à l'ensemble des producteurs; ils doivent aussi gérer la péréquation des prix du lait entre les transformateurs, le prix de base à la ferme étant identique pour tous les éleveurs d'un même office quelle que soit la destination du lait (produits frais, fromages ou beurre/poudre) et le statut du transformateur, industriel ou coopératif.

Au niveau fédéral, le gouvernement soutient également un dispositif complémentaire d'assurance prix pour les éleveurs et un programme de promotion des produits laitiers auprès des consommateurs ainsi qu'un programme de soutien aux exportations. Ces exportations étaient de l'ordre de quelques pourcent de la production, sur les dernières décennies avec une progression plus sensible de 2005 à 2008 réagissant à la hausse des prix du marché mondial.

Concernant la maîtrise de la production la principale mesure porte sur les plans d'abattage des troupeaux. Longtemps financés par le gouvernement, celui-ci a passé le relais à l'Union des Coopératives laitières moyennant une contribution de 2 dollars par tonne de lait. Au cours des dernières décennies, ces abattages ont porté sur 50 000 vaches par an en moyenne (soit 0,5 % du troupeau) contribuant autant à favoriser la restructuration qu'à limiter les excédents.

Par contre, en 2009 les abattages, bien que 3 fois plus importants, n'ont pas permis d'éviter la chute du prix du lait à \$200 la tonne.

C'est en Californie que le gouvernement intervient le plus dans la gestion laitière. Cet état s'est même doté d'un système de double-quota, unique dans le pays, qui permet de mieux connaître et contrôler les volumes de production.

## **Un projet de loi "de sécurité laitière"**

La chute des prix sur 2009 a secoué très fortement tous les producteurs laitiers du pays mais de façon plus violente les gros troupeaux, très dépendants des achats d'aliments qui représentent plus de 60 % des coûts de production. C'est dans ce contexte qu'il faut resituer les débats sur la nécessaire maîtrise de la production laitière américaine en 2009 et 2010 qui vont aboutir à une double proposition: une garantie de marge sur coût alimentaire associée à une baisse des livraisons en cas de crise.

Une marge minimale de \$89 par tonne de lait (prix du lait – coût de l'alimentation nécessaire pour produire cette tonne de lait) serait assurée par le soutien public. Une assurance volontaire permettrait de garantir un niveau de marge jusqu'à \$178 par tonne de lait et ceci sans limite de taille de troupeau.

Cette garantie de marge contre les aléas du prix du lait et de l'aliment risquant d'encourager la surproduction, le projet a prévu une réduction obligatoire des livraisons par ferme, de 1 à 4 % en cas de chute du prix du lait et de la marge précédente.

Ce projet présenté par la Fédération nationale des producteurs de lait américains a été adopté par les commissions agricoles des deux chambres et devrait être voté par le Congrès avec le prochain Farm Bill...dès que le problème du budget global 2013 sera résolu.

**Les États-Unis vont renforcer leurs soutiens aux producteurs, y compris aux gros troupeaux hors sol qui assurent déjà plus de la moitié de la production du pays.** Et ce sont ces gros troupeaux, bénéficiant d'une garantie de marge sur coût alimentaire, d'une main d'œuvre mexicaine très "bon marché" et de faibles charges de structures qui seront les principaux concurrents des européens sur le marché mondial, avec la Nouvelle Zélande.

### 3. **La fin des quotas en Suisse: l'exemple à ne pas suivre**

La Suisse a quelques années d'avance sur l'Union européenne quant à la sortie des quotas et la contractualisation. Cette sortie, décidée en 2003, a été réalisée en mai 2009. Malgré plusieurs années d'expérimentation de différentes formules de contractualisation et d'organisations de producteurs, les tensions ont été fortes avec les transformateurs dès l'été 2008. Une grève du lait avait abouti à une revalorisation du prix. Mais quelques mois plus tard, les transformateurs ont repris l'initiative avec la création d'une fédération des industriels. Enfin, la mise en place d'une Interprofession laitière pour gérer les arbitrages de prix et de volumes s'est avérée très conflictuelle car dominée par les transformateurs. Puisque la Suisse est un champ d'essai à notre porte, il semble important de comprendre pourquoi dans ce petit pays plutôt consensuel et protecteur de son agriculture, les producteurs de lait se sentent abandonnés face aux transformateurs.

Pourtant, tout semblait bien préparé pour "l'après quotas", avec deux types de contrats:

<sup>35</sup>/<sub>17</sub> les organisations de producteurs (OP) que l'on devrait qualifier d'autonomes avec un réel pouvoir de négociation avec les transformateurs, chacun défendant au mieux ses intérêts dans le compromis à trouver; elles sont les plus nombreuses et représentent les 3/4 du "lait d'industrie", hors interprofessions fromagères.

<sup>35</sup>/<sub>17</sub> les organisations de producteurs et utilisateurs (OPU) avec des contrats directs avec les laiteries, donc sans réel pouvoir de négociation des éleveurs. Elles représentent 25 % du "lait d'industrie", mais leurs voix s'ajoutent souvent à celles des transformateurs.

Avec la multiplication des OP et OPU (38) l'expérience de la Suisse montre les limites de la contractualisation en l'absence de maîtrise de l'offre et sans une implication forte des pouvoirs publics.

Suite à la mise en place de l'interprofession (IP Lait) en novembre 2009, le système fonctionne avec trois prix: le lait contractuel, le lait de bourse (spot) et le lait de dégagement (poudre).

Le lait contractuel fait l'objet d'un contrat d'une durée minimale de 12 mois pour un volume et un prix arrêté. Le lait excédentaire est commercialisé via la Bourse du lait et les livreurs sont payés en fonction du prix moyen de la Bourse. Lorsque celui-ci descend en-dessous d'un prix seuil, l'interprofession lait doit décider des quantités à retirer du marché, vendues en lait de dégagement, à exporter sur le marché mondial avec restitutions. Enfin il y a un prix minimum garanti, lui aussi extrêmement bas (0,22€ kg).

Début 2010, les prix pratiqués étaient de l'ordre de 0,40€ /kg à comparer aux 0.5€/kg prix du lait pratiqué en 2004 avec quotas et sur l'ensemble du volume de lait. Et depuis le prix moyen des trois catégories de lait n'a cessé de baisser. En 2011, les producteurs ont failli faire passer une loi pour revenir à une maîtrise des volumes par ferme (Motion Aeby) mais le projet a été bloqué par la 2<sup>e</sup> Chambre.

Ainsi, le bilan au bout de quatre ans sans quota n'est pas encourageant.

### **III. L'extrême diversité des systèmes et des coûts de productions entre pays et régions UE rend indispensable la régulation publique.**

#### **1. Rappel historique; les quotas avaient permis de maintenir le lait dans la plupart des régions de l'UE.**

Jusqu'à la mise en place des quotas en 1984, la production laitière européenne s'est fortement développée dans les zones de plaines labourables de la façade atlantique et de la Mer du Nord, aux dépens des zones laitières plus traditionnelles notamment les régions herbagères de plaine et de montagne.

De 1970 à 1983 la collecte laitière française s'est accrue de 40 % en moyenne mais elle a doublé en Bretagne, augmenté de 75 % en Pays de la Loire, alors qu'elle n'augmentait que de 20 % dans le reste du pays, y compris en Normandie et Franche Comté. Cette concentration de la collecte dans l'Ouest va se traduire par une augmentation tout aussi spectaculaire des fabrications de beurre et poudre de lait, produits soutenus par l'intervention. Avec 30 % de la collecte nationale en 1982, Bretagne et Pays de Loire produisaient les 2/3 de la poudre de lait du pays. Il en fut de même en Irlande, en Allemagne du Nord et dans une moindre mesure aux Pays Bas et au Danemark, soit la plupart des pays ou régions dont l'accroissement de la production laitière a été transformée en poudre de lait, fortement subventionnée à l'export, donc pénalisant le développement de l'élevage laitier en Afrique.



Inversement, les régions laitières traditionnelles ont peu augmenté leur production et ont privilégié la transformation en fromages et produits frais. Cependant ces régions qui ne coûtaient rien à la collectivité étaient considérées comme peu dynamiques, en perte de vitesse, face aux régions précédentes.

Avec la mise en place des quotas et le principe du lien au sol (qui a prévalu en France jusqu'à ces dernières années), il y a eu une stabilisation des productions régionales et même un meilleur maintien du lait en zones de montagne notamment celles qui ont su développer des filières fromagères de qualité. Mais dans tous les pays et toutes les régions, y compris les plus intensives, la limitation des volumes s'est traduite par un rééquilibrage de la transformation au profit des fromages et produits frais et une réduction des produits industriels.

## **2. Depuis 2004 la diversité des régions laitières, des structures et des produits s'est fortement accentuée**

Depuis 1984, l'UE s'est élargie au Sud, au Nord puis en 2004 à l'Est et s'est considérablement diversifiée dans tous les domaines.

Aussi la production laitière est l'une des productions agricoles où l'on trouve le plus de diversité de structures, de systèmes d'élevage et d'affouragement, ainsi que de types de produits, de modes de transformation et de distribution.

C'est aussi une activité régionalisée, qui nécessite un environnement technico économique et social favorable pour se maintenir vu l'astreinte de la traite deux fois par jour et 365 jours par an. C'est pourquoi la dérégulation du marché laitier européen présente deux risques complémentaires particulièrement forts en regard de cette extrême diversité:

- la concentration de la collecte sur quelques dizaines de milliers de gros troupeaux de plusieurs centaines de vaches nourries à l'auge toute l'année, situés dans les zones de cultures fourragères intensives,
- la désertification des zones herbagères de plaine ou de montagne à vocation laitière, au profit de la forêt et se traduisant par la suppression de plus d'un million de petits élevages et donc autant de familles sans ressources, avec également la suppression des activités économiques touristiques et sociales associées à la production laitière.

C'est déjà ce que l'on constate dans les pays de l'Europe de l'Est où coexistent quelques dizaines ou centaines de gros troupeaux, héritages des anciennes fermes collectives et des centaines de milliers de micro-troupeaux sans réelle perspective de développement, faute de soutien politique au niveau du pays et de l'Europe;

Ce risque existe aussi, de façon moins flagrante, pour les zones défavorisées de l'Europe de l'Ouest, notamment pour la montagne et même pour les zones plus favorisées.

### **3. En l'absence de régulation publique, une compétition destructrice même pour les régions favorisées**

Pour les pays laitiers du Nord-Ouest de l'UE, les coûts de production varient du simple au double. Plusieurs études à partir des données du RICA de 2005 à 2011 montrent que les coûts de production par tonne de lait avant rémunération du travail familial sont de l'ordre de 150 € / tonne en Irlande et de 300 € au Danemark, la France et l'Allemagne se situant entre les deux.

Or, le modèle danois avait été mis en avant pour préparer l'après quotas mais la restructuration forcée avec un doublement du troupeau moyen tous les dix ans et la mécanisation très poussée ont entraîné un niveau d'endettement tel, que les frais financiers représentent près de la moitié du prix du lait à la ferme et pénalisant très fortement le revenu des éleveurs. Inversement, le modèle Irlandais où le lait se fait essentiellement au pâturage entraîne une forte variation de la collecte de lait (de 1 à 5) qui est principalement transformé en poudre et beurre pour l'export. Aucun de ces deux modèles n'est donc satisfaisant et encore moins généralisable. De plus, dans ces études, il est montré de façon claire qu'il n'y a pas de relation entre le volume de lait par travailleur familial ou par élevage et le revenu moyen, compte tenu de la diversité des systèmes, des charges, de l'accès au foncier et aux prêts, mais aussi de la valorisation du lait.

De plus, dans les zones mixtes lait et céréales, qui dégagent les meilleurs revenus ces dernières années, plutôt que d'investir pour agrandir et mécaniser l'élevage laitier, la tentation est très forte de passer aux cultures seules. C'est ce que l'on constate par exemple en France (en Poitou-Charentes, en Picardie, en Lorraine), mais aussi dans toutes les zones labourables d'Angleterre, d'Allemagne et d'Europe Centrale.

Le maintien du lait dans les zones herbagères ou celles peu favorables aux cultures, pour valoriser la diversité des ressources fourragères locales avec une large part de pâturage ne se fera donc pas sans mesures d'accompagnement. Un soutien public de ces systèmes se justifierait aisément dans la mesure où ce sont des systèmes économes et autonomes pour l'affouragement, peu dépendants des aléas du marché mondial, fabriquant principalement des produits laitiers régionaux à bonne valeur ajoutée contribuant donc au développement durable des territoires ruraux.

### **4. En Europe de l'Est, sans régulation publique, pas d'avenir laitier, ni pour les très petits élevages, ni pour les très gros.**

Les dix nouveaux États membres de l'ancien bloc communiste ont connu les grandes fermes collectives et ont fait des choix très différents après 1990.

La République Tchèque, la Slovaquie et dans une moindre mesure la Hongrie et l'ex RDA ont privatisé les grandes fermes et y ont transposé le modèle laitier américain, très performant mais assez coûteux (Holstein, alimentation à l'auge avec beaucoup de concentré, trois traites par jour). Dans ces pays où l'essentiel de la collecte est assuré par les grands troupeaux non seulement ils ne remplissent pas leur quota (-13 à -23 %) mais pire encore, la collecte est en baisse depuis 2005... Les managers de

ces fermes sont particulièrement sensibles au rapport entre le prix du lait et celui des céréales, et peuvent abandonner le lait au profit des cultures, si la conjoncture reste plus favorable dans ce secteur comme le prévoient la FAO, l'OCDE, l'USDA ainsi que la Commission européenne.

Les autres pays (Bulgarie, Roumanie, Pays Baltes, Pologne) ont redistribué les terres aux anciens propriétaires d'avant-guerre et aux salariés; ce qui se traduit par des centaines de milliers de micro fermes souvent avec une à deux vaches, dont une part du lait est vendu dans le circuit informel. En Roumanie, les trois quarts de la production laitière restent dans le circuit informel car elle est assurée par près d'un million de micro-élevages principalement localisés dans les zones de piémonts et montagnes des Carpates, sans réelles perspectives de développement. Même la partie collectée par les laiteries en Bulgarie et en Roumanie ne représente que la moitié du quota laiterie et ne progresse guère, notamment du fait d'une diminution très spectaculaire du nombre de livreurs, sans doute dissuadés par les normes d'hygiène européennes. Pour les Pays Baltes à forte tradition laitière, la taille moyenne des troupeaux est également très faible, mais le taux de collecte est de 80 % et le rattrapage est amorcé, au prix d'une restructuration élevée. (7-8 %).

Enfin, c'est sûrement la Pologne qui présente les perspectives de développement laitier les plus solides malgré l'hétérogénéité de ses structures et de ses régions. Mais là aussi, les troupeaux d'une vingtaine de vaches se multiplient dans les zones herbagères du Nord Est alors que le sud Est et notamment les piémonts herbagers des Tatras restent en forte déprise.

## **5. Les zones de montagnes laitières sont particulièrement menacées**

Le lait reste la première production agricole des montagnes européennes. Il représente 28 % de la production agricole brute, les trois quart provenant des vaches dans les montagnes humides, et un quart provenant des brebis et chèvres des zones méditerranéennes.

Il faut associer à cette production une bonne part du produit viande bovine issue du troupeau laitier. C'est aussi le troupeau laitier qui valorise l'essentiel des prairies de montagne du Massif Alpin et de Finlande, alors que dans le Massif Central et les Pyrénées, le troupeau allaitant s'est souvent développé aux dépens du lait. Dans les montagnes sèches du Sud, les brebis et chèvres sont prédominantes, notamment en Grèce et Sardaigne.

Globalement, pour l'UE-27, le lait de montagne représente 10 % de la production en valeur, un peu plus en nombre de vaches, un peu moins en volume de lait (JRC 2012). Mais cette moyenne cache une grande diversité entre pays:

- la production laitière de montagne est prédominante en Autriche, Slovénie et Finlande où elle représente les 2/3 du lait et les 3/4 des élevages,
- le lait de montagne est important en Italie, en Espagne et en Slovaquie,
- il reste significatif en France, Portugal, Suède et République Tchèque avec 10 à 15 % du lait mais davantage en nombre d'éleveurs. Ainsi en France le pourcentage d'éleveurs laitiers de montagne a progressé en valeur relative par rapport à la plaine, passant à 22 % en 2012.

Par contre, en Allemagne et en Pologne, le lait de montagne représente moins de 5 % de la production.

Enfin, la Bulgarie et la Roumanie étaient encore insuffisamment renseignées lors de ces enquêtes mais une large part du lait produit et surtout des éleveurs se trouvent dans les montagnes et piémonts.

Cependant, vu le poids respectif des pays, six d'entre eux font 90 % du lait de montagne: France, Italie, Autriche, Finlande, Espagne, Allemagne mais là aussi avec une grande diversité de structures, d'autonomie fourragère et de transformation du lait.

En 2009, la France disposait à la fois des plus grandes structures avec 35 vaches et 200 tonnes de lait, une forte autonomie fourragère et une large part du lait valorisé en fromage AOP (30 % en moyenne mais 80 % dans le Jura). Malgré ces atouts, les coûts de production étant plus élevés (15 %) et le volume de lait plus faible par ferme (-30 %) en montagne par rapport à la plaine, le revenu des producteurs de plaine reste plus élevé. A plus forte raison, on peut s'inquiéter de l'avenir de la production laitière de montagne dans les autres pays, avec de plus petites structures, davantage d'achats de fourrages et de concentrés pour un prix du lait peu différent de celui de la plaine.

**Les trois conditions minimales indispensables et conjointes pour maintenir l'élevage laitier en montagne sont les suivantes:**

- **Une forte revalorisation et une harmonisation de l'indemnité montagne** dans tous les pays: actuellement, ces aides varient de 200 à plus de 1 000 €/ha, parfois dans le même pays comme en Italie. Cette revalorisation serait justifiée par les services et biens publics produits par ces élevages de montagne.
- **Une aide européenne au surcoût de collecte**, inversement proportionnelle à la densité de collecte. Or, c'est la politique inverse qui a été imposée par la Commission, en exigeant la suppression des aides régionales à la collecte considérées comme facteur de distorsion de concurrence, par rapport à la plaine.
- **Une vraie plus value pour l'ensemble du lait de montagne.** Ce lait de montagne est un lait de prairies permanentes avec une flore très diversifiée, sans ou avec peu d'engrais chimiques et pesticides et dont on a démontré les caractéristiques nutritionnelles spécifiques. Associé à un mode de production protecteur de l'environnement et des paysages, ce lait mérite d'être payé plus cher qu'un lait standard de plaine. Des enquêtes confirment que les consommateurs sont prêts à mieux payer ce lait de montagne, si on leur en donne le choix et les garanties.

L'adoption récente par l'Europe de la mention "produits de montagne" moyennant le respect des règles de production et de transformation est un pas important dans la bonne direction. Mais, comme pour toute démarche de qualité collective, la plus value du produit doit se construire entre producteurs, transformateurs, distributeurs et consommateurs.

Il faut faire preuve cependant d'une certaine prudence pour que cette appellation "montagne" ne fasse pas concurrence aux produits sous signe de qualité préexistants (AOP, Bio ou aux produits fermiers) mais qu'elle apporte une plus-value systématique à l'ensemble du lait de montagne à laquelle viendraient s'ajouter les valorisations spécifiques et les circuits courts.

#### **IV. Un marché mondial imprévisible à plus de 6mois ?**

##### **1. Une demande croissante, surtout en Asie...mais pas de garanties de marché.**

D'après la FAO et l'OCDE la hausse de la population en Asie et en Afrique et du niveau de vie dans les pays émergents va stimuler la demande en produits laitiers pour les prochaines décennies. En 2030, l'Asie devrait regrouper les deux tiers des classes moyennes du monde, pour lesquelles le budget alimentation reste un poste important mais pas incompressible. Ainsi, même sur une demande soutenue, il peut y avoir des accidents. En 2009, c'est bien la chute de la consommation avec la crise économique mondiale et le scandale de la mélamine en Chine, et non l'offre modeste (+ 1.3 % en 2009 contre +2.2 % /an sur la décennie précédente) qui a entraîné un effondrement des cours partout dans le monde.

##### **2. L'essentiel de la demande asiatique peut-elle être assurée par la production interne?**

Le cas de l'Inde est particulièrement significatif. Ce pays est autosuffisant en lait, assurant une consommation moyenne de 100 kg par habitant pour une population d'1,2 milliards, ceci avec 70 millions de micro-élevages de 2 à 3 vaches ou bufflonnes. Ce pays a prévu d'augmenter sa production de 40 à 50 % d'ici 2025 pour préserver son autosuffisance.

La Chine affiche aussi sa volonté de développer sa production laitière avec une croissance du même ordre de grandeur. Mais dans ce pays, l'État s'implique davantage notamment en favorisant l'implantation de très grands troupeaux pour garantir l'approvisionnement des laiteries, parfois en partenariat avec Fonterra, Nestlé ou d'autres multinationales laitières. Dans ce contexte, où la priorité est de viser une relative autonomie laitière, les importations seront plus aléatoires et très concurrentielles.

Cependant, dans ces deux pays regroupant bientôt près de 40 % de la population mondiale, la terre et l'eau sont des ressources de plus en plus rares. L'urbanisation, la désertification et la pollution des sols réduisent fortement les surfaces cultivées. Mais le problème le plus urgent sera l'accès à l'eau pour l'agriculture et l'élevage par rapport à une population urbaine de plus en plus nombreuse et exigeante. De plus, le réchauffement climatique va accentuer les risques de sécheresse et d'inondation, aux dépens de la sécurité alimentaire de ces pays. L'Inde, avec une densité de population équivalente à celle des Pays Bas (400 hab/km<sup>2</sup>), sera particulièrement fragilisée quant à sa sécurité alimentaire.

Cependant, pour la prochaine décennie, l'Inde et la Chine comptent surtout sur leur production interne et n'importeront que la poudre de lait d'ajustement au moindre prix.

### **3. Un marché mondial plus instable et plus spéculatif, car sans stocks de sécurité et plus dépendant des aléas climatiques**

Comme il a été dit précédemment, ce sont les pays où le lait est produit principalement au pâturage qui assurent une part déterminante de la poudre de lait du marché mondial: la Nouvelle Zélande, l'Irlande et dans une moindre mesure l'Argentine. Ces trois pays disposent d'un climat favorable à la prairie et au pâturage quasiment toute l'année, expliquant des coûts de production deux fois plus faibles qu'en Europe continentale.

Les contreparties de ces systèmes sont une production très dépendante de la pluviométrie et une collecte très saisonnière, transformée en produits faciles à stocker et à exporter, principalement la poudre de lait et le beurre. Ces trois pays fournissant plus de la moitié de la poudre de lait du marché mondial en déterminent aussi le prix minimum en cas de surplus de lait.

Tant que l'Union européenne était un gros exportateur avec restitutions, le prix du marché mondial s'est maintenu autour de 200 € / tonne d'équivalent lait. Le prix du lait à la ferme en Nouvelle-Zélande au cours des 16 dernières années n'a dépassé les 200 € / tonne que quatre fois, en 2007 et 2008, puis en 2010. Or, c'est pendant toute la période avec un prix à moins de 200 € que la production a doublé, démontrant ainsi l'attractivité de cette production du fait de ses faibles coûts.

En contrepartie, ces quelques pays exportent l'essentiel de leur production et pèsent d'autant plus lourd sur le marché mondial: ils contribuent largement à la volatilité des prix, notamment du fait de leur sensibilité à la météo. Une annonce de baisse de collecte sur deux mois en Nouvelle-Zélande se traduit immédiatement par une remontée des cours mondiaux (comme en février 2013).

Cette réactivité du marché mondial est amplifiée par le quasi suppression du stockage public en Europe et aux États-Unis au cours de la dernière décennie: seuil d'intervention très bas et pour des volumes limités, restitutions à l'export à caractère exceptionnel.

### **4. Les prix des céréales et du soja tirés à la hausse par le pétrole via les agro carburants**

Jusqu'en 2005, avec un prix du maïs à moins de \$100 par tonne sur le marché mondial, le développement de très grands troupeaux laitiers hors – sol a été très rapide un peu partout dans le monde.

Aux États-Unis ces grands troupeaux se sont installés à l'écart des zones peuplées (pour éviter les contraintes environnementales) et ont transformé une part croissante du lait en poudre pour le marché interne et l'export. Ces systèmes hors-sol sont moins directement dépendants de la météo, mais davantage liés au cours des céréales et du soja.

Au cours de la dernière décennie, le contexte mondial a profondément changé sur de nombreux aspects, notamment pour les rapports de prix entre le lait et le maïs qui a été divisé par deux. Avant, un kg de lait permettait d'acheter 3 kg de maïs grain contre 1,5 aujourd'hui.

Ce renchérissement du maïs est dû principalement au fait que près de 40 % de la production de maïs des États-Unis est transformée en éthanol carburant alors qu'il était exporté sur le marché mondial, les États-Unis contribuant à eux seuls pour 60 % des volumes.

Cette explosion de la production d'éthanol américain a été encouragée par les prix élevés du pétrole et par un soutien public attractif au nom d'une moindre dépendance des pays pétroliers.

L'Europe a suivi, principalement sur le colza et le biodiesel, en y ajoutant un argument de lutte contre le réchauffement climatique.

Mais la conséquence de ces soutiens publics aux agro-carburants est que les cours des céréales et des oléagineux s'alignent de plus en plus sur celui du pétrole. D'où un ciseau des prix de plus en plus défavorable aux systèmes d'élevages gros consommateurs de grains, tourteaux et autres concentrés.

Or, les prévisions FAO – OCDE montrent que ces prix élevés pour les grains devraient se maintenir d'ici 2020. Ce qui donnerait un coup d'arrêt au développement des grands troupeaux hors-sol. Pourtant, les nouveaux projets ne manquent pas, notamment en Chine et dans les pays pétroliers qui semblent prêts à payer le prix de la sécurité alimentaire.

Par contre, ce rapport de prix pèse aussi lourdement sur les élevages européens même pour ceux qui ont une bonne autonomie fourragère. Cela pèse aussi sur l'avenir du lait dans toutes les régions de polyculture-élevage, dès lors que l'on dispose de surfaces labourables suffisantes pour passer à la culture, moins contraignante que la traite. Ces régions mixtes de lait et cultures, mais aussi de cultures fourragères transformées en lait comme en Bretagne et Pays de la Loire, contribuent pour près des deux tiers de la production laitière européenne.

## **V. Un projet laitier européen durable ?**

Le nouveau contexte européen et mondial s'annonce défavorable à l'élevage laitier, d'abord par le renchérissement de l'alimentation des vaches et l'attractivité des grandes cultures, mais aussi par l'impact environnemental négatif du modèle laitier Holstein-maïs-soja.

Ce modèle, aujourd'hui largement prédominant en Europe et en Amérique du Nord, apparaît particulièrement vulnérable aux fluctuations du prix du lait. En Europe, c'est le Danemark qui illustre le mieux cette fragilité. Les éleveurs de ce pays ont réalisé un effort considérable d'agrandissement et de modernisation de leurs troupeaux, les mettant largement en tête dans l'UE pour leur productivité du travail, trois fois supérieure à celle des éleveurs allemands, irlandais ou français. Mais cette évolution s'est traduite par un endettement tout aussi considérable (20 000 € /vache) et des frais financiers qui représentent plus du tiers du prix du lait. Après une bonne année 2007, le revenu moyen des 5 dernières années a été de 3 à 6 fois inférieur à celui des trois pays précités. Sans une volonté

politique de soutien du système bancaire et de maintien de l'appareil productif malgré son incapacité de remboursement, toute la filière laitière danoise serait actuellement en faillite.

Ce manque de rentabilité devient aussi problématique pour les grands troupeaux modernisés ailleurs en Europe, particulièrement dans le Sud où les élevages ont peu d'autonomie fourragère, mais aussi à l'Est, même s'ils ont pu bénéficier d'un foncier et d'une main d'œuvre à plus faible coût. Par conséquent, c'est la sécurité d'approvisionnement en lait qui est remise en cause dans de nombreuses régions, voire au niveau européen;

Ainsi, paradoxalement, la fin des quotas faisait craindre une surproduction laitière entraînant une forte chute des prix. C'est bien ce qui s'est produit en 2008-2009, entraînant une crise laitière majeure. Cela aurait pu se répéter à l'été 2012 s'il n'y avait pas eu la terrible sécheresse aux États-Unis et en Europe de l'Est et cela peut se reproduire demain.

Mais inversement, le modèle de production laitière à l'auge dépendant des cours des grains et des charges fixes élevées s'est révélé particulièrement vulnérable aux fluctuations du prix du lait et plus précisément au rapport de prix entre le lait et les céréales.

Le risque majeur pour la filière laitière serait de continuer à miser sur les gros troupeaux des zones de polyculture-élevage pour réduire les frais de collecte et par conséquent de décourager les petits producteurs qui acceptent plus facilement les contraintes du métier. Ces grosses fermes mixtes, lait et céréales, dégagent de bons revenus qui peuvent faire illusion car ce sont les cultures qui font l'essentiel du revenu pour une faible charge de travail. C'est pourquoi on assiste actuellement à la multiplication des liquidations de troupeaux disposant des plus gros quotas.

La sécurité d'approvisionnement des laiteries sera bien mieux garantie par les élevages familiaux dans les régions peu favorables aux grandes cultures et les régions herbagères qui ont une tradition, une culture, des savoirs faire dans la gestion du troupeau laitier et des prairies, dans des milieux souvent difficiles bien valorisés par l'élevage d'herbivores.

D'un point de vue plus général, les élevages laitiers herbagers semblent le mieux répondre aux attentes sociétales et aux critères de durabilité. Les bénéfices environnementaux pour l'eau, l'air, le sol, la biodiversité sont largement reconnus.

La résilience des systèmes herbagers aux variations de prix a été démontrée par l'exemple irlandais. Le faible coût de production du lait avec l'herbe pâturée est un atout indiscutable, mais les contextes pédoclimatiques permettant un pâturage toute l'année sont rares en dehors de la Nouvelle Zélande. Par contre, le maintien ou l'extension du pâturage devrait permettre de réduire les coûts de production dans de nombreuses régions d'Europe. La valorisation de prairies pérennes à flore variée permettrait aussi de produire des laits plus typés pour faire des produits laitiers régionaux ou de terroirs.



Cette évolution permettrait de relancer une dynamique de développement local plutôt que la déprise et l'exode mais ceci à **deux conditions: un prix du lait ajusté aux coûts de production et une plus juste rémunération des biens publics coproduits par ces élevages laitiers valorisant des prairies.**

\* \* \*

### **Principales références bibliographiques**

Sortie des quotas laitiers: JC Kroll, Aurélie Trouvé, Martin Deruaz CESEAR 2010

Tome I: Synthèse: Quelles perspectives de régulation après les quotas

Tome II: Analyse des principaux modes de régulation des marchés des produits laitiers dans le monde.

Tome III: La sortie des quotas laitiers, état des lieux et perspectives

**Europe laitière: valoriser tous les territoires pour construire l'avenir** Pflimlin André Ed. France Agricole, Nov. 2010.

**La filière laitière au Canada, un modèle de régulation exportable ?** DEE N°395- 2009 Institut de l'Élevage, 56 p

**La filière laitière aux États-Unis: restructuration et délocalisation accélérées;** n°378 b Institut de l'élevage, 54p

#### **Marché mondial**

Marchés mondiaux des produits laitiers. DEE N° 375, 386, 398,410, 432, Institut de l'Élevage;

L'année économique laitière 2009, 2010,2011, 2012; Institut de L'Élevage Paris

CBL: rapport annuel 2012 année d'activité 2011, Bruxelles.

#### **Lait de Montagne:**

Le lait dans les montagnes européennes, un symbole menacé DEE N° 390 Inst. Élevage, 76p

Study on Labelling of agricultural and food products of Mountain farming JRC / DG AGRI 2012

Mountain milk and Cheese in Austria; a case study for Mountain products supply chains; Michael Groier, 2012

La filière française de lait et de fromages de montagne JL reuillon et al 2012

Capacités d'adaptation des filières laitières de montagne à l'après quotas; Marie Dervillé Thèse de Doctorat Résumé de mars 2013 disponible au CNIEL Paris

Gestion des volumes en AOP R L F sept. 2012

Relations commerciales entre la grande distribution et les fournisseurs de denrées alimentaires CESE fév. 2013.