

Etude de l'impact de la hausse des cours du lait et des produits laitiers sur les producteurs et les consommateurs

Etude de cas France et Pologne

Rapport définitif

Maryline Cailleux (GRET)

Célia Coronel (IRAM)

Juillet 2008

- **Iram Paris** (siège social)

49, rue de la Glacière 75013 Paris France

Tél. : 33 (0)1 44 08 67 67 • Fax : 33 (0)1 43 31 66 31

iram@iram-fr.org • www.iram-fr.org

- **Iram Montpellier**

Parc scientifique Agropolis Bâtiment 3

34980 Montferrier le Lez France

Tél. : 33 (0)4 99 23 24 67 • Fax : 33 (0)4 99 23 24 68

iram34@iram-fr.org

Le présent document est partie prenante de l'« *Etude de l'impact de la hausse des cours du lait et des produits laitiers sur les producteurs et les consommateurs* ».

Cette étude a été commanditée à l'IRAM et son partenaire le GRET, par le Comité Français pour la Solidarité Internationale, SOS Faim Belgique et SOS Faim Luxembourg.

Elle comporte trois parties :

- L'étude de cas « Niger » a été conduite par Matthias BANZHAF (IRAM) et Gilles VIAS (IRAM) sous la responsabilité de l'IRAM ;
- l'étude de cas « Sénégal » a été conduite par Papa Nuhine DIEYE, Yacine NGOM, Djiby DIA (ISRA), Véronique DUTEURTE, Guillaume DUTEURTE (CIRAD) sous la responsabilité du GRET ;
- l'étude de cas « France et Pologne » a été conduite par Célia CORONEL (IRAM) et Maryline CAILLEUX (GRET) sous la responsabilité de l'IRAM.

La coordination de l'ensemble de l'étude a été assurée par Célia CORONEL de l'IRAM.

Ce document a été réalisé avec l'aide financière de l'Union Européenne et du ministère français des Affaires étrangères et européennes. Son contenu relève de la seule responsabilité du collectif ALIMENTTERRE et ne peut en aucun cas être considéré comme reflétant la position de l'UE ou du ministère des Affaires étrangères et européennes.

Sommaire

ABREVIATIONS	9
RESUME	ERREUR ! SIGNET NON DEFINI.
INTRODUCTION	17
1 ^{ERE} PARTIE : LES FILIERES LAIT EN FRANCE ET EN POLOGNE	19
1. CONTEXTE EUROPEEN PRODUCTIF ET REGLEMENTAIRE	19
<hr/>	
1.1. Aperçu du secteur laitier	19
1.2. La réglementation européenne encadrant la production	21
1.2.1. Les outils OCM lait	21
1.2.2. Evolution de la réglementation depuis 2004	22
2. LA FILIERE LAITIERE FRANÇAISE	23
<hr/>	
2.1. Le marché des produits laitiers	23
2.2. Les acteurs de la filière	23
2.2.1. Caractéristiques des producteurs	23
Les volumes et prix	25
Les résultats économiques	25
2.2.2. Caractéristiques de l'industrie laitière	26
2.3. La gestion des volumes et des prix	27
2.3.1. Les flexibilités dans le système d'attribution des quotas pour orienter les volumes	27
2.3.2. Une sous-réalisation structurelle, liée à la régionalisation des quotas	27
2.3.3. Une négociation des prix centralisée au niveau de l'interprofession, mais aujourd'hui remise en cause	27
2.3.4. La rémunération de la qualité	28
3. LA FILIERE LAITIERE POLONAISE	28
<hr/>	
3.1. Le marché des produits laitiers	28
3.2. Les acteurs de la filière	29
3.2.1. Caractéristiques des producteurs	29
3.2.2. Caractéristiques de l'industrie laitière	33

3.3. Le mécanisme de fixation des prix	35
3.3.1. Une négociation directe entre le producteur et le collecteur	35
3.3.2. Des variations régionales importantes des prix	35
2^{EME} PARTIE : IMPACT DE LA HAUSSE DES PRIX DANS LES FILIERES	37
1. IMPACT AU NIVEAU DES PRODUCTEURS	38
<hr/>	
1.1. L'évolution des prix offerts aux producteurs	38
1.2. Les stratégies des producteurs en réponse à la hausse des prix	41
1.2.1. Evolution récente des volumes globaux collectés	41
1.2.2. L'adaptation des éleveurs à court terme	43
1.2.3. Les capacités de réponse des producteurs sont contrastées suivant les types d'élevage	44
1.2.4. Les évolutions probables à ce jour face à des prix plus élevés sur le moyen terme	45
1.3. Des résultats économiques contrastés suivant les systèmes de production et les régions	46
1.3.1. Les systèmes les plus diversifiés et notamment qui produisent du maïs profitent le plus du contexte	47
1.3.2. Une augmentation incitative des marges de la production laitière pour les intensifs	48
1.3.3. Les systèmes herbagers ont été défavorisés par la conjoncture de l'année 2007	48
1.3.4. Les zones AOC des montagnes de l'Est ont été perdantes	48
1.3.5. En Pologne	49
2. IMPACT AU NIVEAU DES TRANSFORMATEURS	50
<hr/>	
2.1. Sur le marché intérieur	50
2.1.1. Une répercussion globale des prix d'achat du lait sur les prix de vente des produits finis	50
2.1.2. Des conséquences parfois néfastes d'une augmentation décalée des volumes de lait	51
2.2. Sur les marchés à l'export	51
2.2.1. Evolution des prix	51
2.2.2. Evolution des fabrications et du commerce extérieur	53
L'euphorie du marché mondial a incité les industriels à accroître les exportations	55

3. LES EVOLUTIONS DES SYSTEMES PUBLICS DE REGULATION	57
<hr/>	
3.1. Les positions par rapport à la fin des quotas	57
3.1.1. Les propositions de la CE et des Etats membres	57
3.1.2. Les positions des organisations professionnelles	58
3.1.3. La problématique de volatilité des prix et de l'aménagement du territoire	59
3.2. Les positions par rapport aux soutiens à l'exportation	61
3.2.1. Etat des lieux des restitutions européennes	61
3.2.2. Des désaccords parmi les Etats membres	61
3.2.3. Négociations à l'OMC : les discussions en cours	62
3.3. Les mesures prises en France	63
3.3.1. A court terme : soutenir le pouvoir d'achat au risque de déstructurer les filières	63
3.3.2. A moyen terme : organiser la contractualisation entre producteurs et industries laitières	64
4. IMPACT AU NIVEAU DES CONSOMMATEURS	66
<hr/>	
4.1. Caractérisation de la hausse des prix	66
4.1.1. Un contexte d'augmentation générale des prix à la consommation	66
4.1.2. La hausse des produits alimentaires et laitiers	67
4.2. Rôle des distributeurs	72
4.2.1. Evolution des marges	72
4.2.2. Une révision des règles régissant les relations fournisseurs-distributeurs	72
4.3. Evolution de la consommation des produits laitiers	74
4.3.1. En France	74
4.3.2. En Pologne	77
4.4. Réactions des associations de consommateurs et des pouvoirs publics	78
4.4.1. Le lait est intégré dans les travaux plus globaux des associations	78
4.4.2. Les réponses des pouvoirs publics sur le thème du pouvoir d'achat	79
4.4.3. La position des associations sur les règles de commerce de la grande distribution	79
4.5. Le cas des ménages les plus démunis	80
4.5.2. Mobilisation des associations et réactions des pouvoirs publics	83

5. CONCLUSIONS : L'IMPACT DE LA VOLATILITE DES PRIX A L'AVENIR	84
<hr/>	
5.1. Un avant-goût d'une plus grande volatilité du marché, un présage de l'après quota ?	84
5.1.1. Les facteurs favorables à une augmentation de la volatilité des prix	84
5.1.2. Les prémices d'une situation sans quotas	85
5.1.3. Conséquences sur les exploitations et l'aménagement du territoire	85
5.2. La solution de la contractualisation : la filière organise sa sécurisation	86
5.2.1. Mais qui ne prend pas en compte les enjeux de territoires	87
5.3. Quels impacts pour les consommateurs ?	87
5.3.1. Quelles mesures de mitigation des hausses ? Des propositions gouvernementales qui suscitent des interrogations	88
5.3.2. Des stratégies d'adaptation à la demande qui pourraient se faire au détriment de la qualité de produits	89
ANNEXE 1 : DOCUMENTS CONSULTES	90
ANNEXE 2 : PERSONNES INTERVIEWEES/PERSONNES RESSOURCES	92
<hr/>	

Abréviations

AOC : Appellation d'origine contrôlée

ATLA : Association de la transformation laitière française

CNIEL : Centre national interprofessionnel de l'économie laitière

CREDOC : Centre de recherche pour l'études et l'observation des conditions de vie

DGCCRF : Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes

FNCL : Fédération nationale des coopératives laitières

FNIL : Fédération nationale des industries laitières

FNPL : Fédération nationale des producteurs laitiers

GMS : Grandes et moyennes surfaces

INSEE : Institut national de la statistiques et des études économiques

MAP : Ministère de l'agriculture et de la pêche

NEM : Nouveaux Etats membres

OCM : Organisation commune de marché

OP : Organisation de producteurs

PAC : Politique agricole commune

PEAD : Programme européen d'aide aux démunis

PGC : Produits de grande consommation

PI : Produits industriels

Résumé

Impact au niveau des producteurs

a) Les prix offerts aux producteurs

Globalement en France et en Pologne, l'augmentation des prix aux producteurs a été forte mais tardive par rapport à l'évolution du marché mondial. En effet, le prix s'accroît à partir de l'été 2007 pour atteindre un pic en automne-hiver et redescendre à partir de début 2008 en restant toutefois à un niveau supérieur à l'année précédente à la même période.

En France, où c'est l'interprofession qui suggère les prix en tenant compte des marchés des différents produits, le prix est relativement lissé par rapport aux évolutions des cours mondiaux. Une hausse du prix du lait a pu être négociée mais elle intervient après plusieurs années de baisse des prix. A travers cette négociation interprofessionnelle, les prix aux producteurs ont ensuite chuté moins vite que dans les autres pays. Par ailleurs, la hausse des prix n'a pas concerné les produits AOC, car la production repose sur un cahier des charges spécifique et le prix fait l'objet d'une négociation « interne » à la filière donc beaucoup plus déconnectée des prix des autres marchés.

En Pologne, les prix sont très différents entre régions car leur fixation se fait par négociation directe entre le producteur et son collecteur. Or la hausse générale des prix a plutôt conduit à réduire les écarts régionaux car la demande a été forte de manière globale.

b) Les réponses des producteurs face à la hausse des prix

En France et en Pologne, la filière a réagi en adaptant le niveau de production mais en fin de campagne. Mais en Pologne les conditions climatiques défavorables ont joué (+1,7 % au final en France par rapport à la campagne précédente, -1 à 2 % en Pologne).

A court terme, les éleveurs ont principalement combiné les actions suivantes pour augmenter leur production : un apport accru en aliments concentrés pour augmenter la production par vache ; la rétention de vaches initialement destinées à la réforme pour maintenir l'effectif. Mais tous les types d'élevage n'ont pas eu la même capacité à répondre à cette opportunité et à bénéficier de revenus accrus, selon les systèmes de production :

- les élevages intensifs spécialisés lait ont répondu rapidement à la conjoncture, en donnant plus de concentrés à un cheptel sélectionné pour produire plus. L'augmentation des coûts de production était couverte par les prix du lait proposés. Ils ont pu améliorer leurs résultats économiques sur la campagne 2007-2008 ;
- dans les exploitations de polyculture-élevage, le prix élevé des céréales a plutôt encouragé les producteurs à augmenter leur surface en céréales au détriment de l'activité laitière. Mais certains élevages producteurs de maïs ont eu tendance à l'utiliser dans les rations alimentaires de manière

à intensifier la production tout en profitant d'économies en termes de coûts d'alimentation en concentrés. Ils ont également tiré bénéfice de la conjoncture ;

- les exploitations herbagères ont peu profité de la conjoncture. L'année 2007 a été plutôt défavorable à l'herbe et l'augmenter la production laitière, il fallait que les éleveurs augmentent les rations en concentrés, mais ils ont été limités par leur coût élevé. L'augmentation des prix n'a permis de couvrir que partiellement l'augmentation des charges, c'est pourquoi en moyenne leurs résultats économiques se sont légèrement dégradés par rapport à la campagne précédente.

La Pologne suit la même tendance sans compter que les conditions climatiques caniculaires ont été très défavorables aux systèmes herbagers qui sont dominants. La collecte laitière a ainsi été affectée au final.

A moyen terme, on bénéficie encore de trop peu de recul par rapport à l'augmentation des prix du lait pour observer de réelles modifications structurelles des exploitations agricoles, d'autant que les prix ont baissé début 2008. En Pologne, l'effet de l'entrée dans l'Union Européenne (UE) est bien plus déterminant sur la restructuration des exploitations (disparition des micro-élevages pas aux normes). En France, elle aurait freiné le rythme des cessations laitières mais cela restera très ponctuel sans vraiment changer les tendances. Certains éleveurs intensifs « spécialisés lait », qui ont le plus tiré parti de la hausse, montrent la volonté d'investir dans leur cheptel pour faire face à des évolutions positives de leurs droits à produire.

Pour les autres, les solutions de moyen terme supposent que les éleveurs aient une bonne vision de l'évolution des marchés ; ce qui n'est pas le cas pour le moment. Dans les régions de polyculture-élevage, la désaffectation des activités laitières vu le niveau des prix des céréales pourrait se renforcer dans la mesure où le prix des céréales augmente plus que celui du lait. Mais les producteurs devraient toujours maintenir une activité laitière notamment pour leur permettre d'assurer la rentabilité des exploitations souvent de petite taille.

Impact au niveau des transformateurs

Sur le marché intérieur caractérisé par une part importante de produits de grande consommation (yaourt, lait liquide, crème, fromage), la majorité des industriels ont suivi les recommandations de hausse de prix de l'interprofession et ont intégralement reporté cette hausse sur les produits vendus. Certains auraient anticipé la hausse des prix du lait en augmentant leurs tarifs dès le printemps 2007.

Sur les marchés extérieurs, en France et en Pologne, les industriels ont eu tendance à accroître leurs exportations mais cela est resté limité notamment en raison des faibles disponibilités laitières supplémentaires. En Pologne, les industriels ont relancé leurs fabrications en particulier de fromages et de beurre. En France, les exportations de poudre (malgré une production en baisse depuis

plusieurs années) et de fromages augmentent en 2007 mais elles sont surtout destinées aux partenaires européens.

Il faut noter que les industriels français avaient largement abandonné les produits industriels (lait en poudre, lactosérum, beurre) depuis quelques années, à cause de la baisse du prix d'intervention depuis 2004, pour se concentrer en priorité sur les produits de grande consommation. De plus, les marchés extérieurs sont surtout une variable d'ajustement à faible valeur ajoutée pour écouler des surplus éventuels (or la France ne réalise même pas son quota) ou lorsque le marché intérieur stagne (mais dans ce cas, ils exportent plutôt des produits de grande consommation). De plus, il est très difficile pour un transformateur de réorienter sa gamme de produit car il faut des années pour monter une nouvelle ligne de fabrication.

Au niveau européen, la collecte de lait est restée relativement stable en 2007 mais on observe une certaine reprise des exportations, qui est toutefois restée très ponctuelle. D'une part, elle était fortement liée à la difficulté des principaux exportateurs mondiaux (Océanie) à produire cette année et d'autre part, elle a surtout concerné les pays plutôt spécialisés dans les PI (Pologne, Allemagne, Irlande, Belgique). Il y a bien un potentiel de marché vu la hausse de la demande mondiale, mais cela ne se traduira pas forcément par une augmentation des opportunités pour l'UE, car à l'exception du secteur des fromages, l'UE est de moins en moins présente sur le marché mondial (par exemple, les exportations de poudre de lait ont été divisées par deux entre 1995 et 2006), se recentrant sur son marché intérieur et fortement concurrencée par les autres pays producteurs.

Les évolutions des systèmes publics de régulation

a) L'augmentation puis la suppression des quotas

En mars 2008, la Commission Européenne (CE) a autorisé les producteurs à augmenter de 2 % leur quota pour répondre à une forte demande mondiale et à la hausse des prix. Cette décision ponctuelle anticipe une réforme plus large du système des quotas qui devrait être supprimé en 2015, conformément à l'accord de réforme de la PAC de 2003 et devrait participer selon la Commission à une « sortie en douceur » des quotas. Elle propose ainsi une augmentation de 1% par an jusqu'à la campagne 2013/2014.

Les pays du Nord (Danemark, Pays-Bas) souhaitent une augmentation plus forte et la suppression des quotas car ils renchérissent leurs coûts de production et limitent les producteurs les plus « performants ». Les pays du Sud (Espagne, Italie, Portugal, Grèce) et certains pays d'Europe centrale et orientale comme la Pologne, s'opposent aux quotas qui selon eux les maintiennent dans une situation de sous-alimentation nationale. Ils estiment que sans limitation, leurs producteurs seraient susceptibles de fournir le marché national. La France est plutôt contre mais ne s'y opposera pas, en revanche elle demande une augmentation moins forte car la production ne devrait pas pouvoir suivre.

De manière générale, les producteurs seraient plutôt pour le maintien des quotas qui prévient les fortes baisses des prix. En permettant la stabilité des prix, le système des quotas a en effet probablement encouragé l'investissement productif dans de nombreux élevages. Mais il est plus difficile de savoir si ces exploitations resteront compétitives en cas de suppression des instruments de gestion de l'offre. Un des risques de la suppression des quotas est d'accélérer la concentration de la production laitière dans les régions les plus favorisées au détriment des zones moins bien placées (montagnes). Et ce, aussi bien au niveau d'un territoire national qu'entre pays. En France, le régime départementalisé des quotas laitiers joue un rôle important dans la répartition équilibrée de la production sur l'ensemble du territoire en garantissant le lien des droits à produire au foncier.

Si les quotas viennent à être supprimés, un soutien aux éleveurs en montagne, ainsi qu'une aide à la production devraient être apportés, ce que la CE autorise en principe. D'autres outils sont proposés par les différents acteurs, mais ne sont pas encore discutés : maintien des aides au stockage privé, systèmes d'assurance agricole.

b) Les principales mesures prises par les gouvernements

En France :

- Les laiteries ont été autorisées à réallouer une partie des éventuelles sous-réalisations des producteurs et à produire plus que leur quota. C'est un moyen de permettre aux plus productifs de produire davantage à court terme mais qui n'apporte pas de réponses de fond pour les zones en sous-production structurelle.
- Les pratiques de recommandations de prix par l'interprofession, jugées contraires aux lois de la concurrence et ayant tendance à augmenter les prix au consommateur ont été remises en cause par la répression des fraudes. Aussi, avec l'annonce de la suppression des quotas, les acteurs de la filière cherchent d'autres modalités d'organisation et de coordination. Les réflexions portent sur la mise en place de systèmes de contrats entre laiteries et producteurs à l'horizon 2013, les acteurs estimant qu'il faut instaurer ce système dès que possible. C'est donc une priorité de travail pour l'interprofession. Les difficultés du système de contractualisation individuelle sont pourtant nombreuses : risques d'asymétries de pouvoir au sein de la filière, de traitement différencié entre les producteurs, difficulté d'engagement dans la durée, pression sur les prix etc. De plus, les contrats ne protègent pas totalement des aléas du marché.

Dans le cas de la Pologne, l'Etat ne semble pas faire de la question du maintien d'exploitations diversifiées sur l'ensemble du territoire une priorité. Néanmoins il a demandé à l'UE de tenir compte des régions défavorisées dans le cadre de la réforme. Cependant, la priorité est d'augmenter globalement la production nationale et de permettre le développement d'un secteur modernisé. Le gouvernement prévoit donc de passer rapidement à un marché de libre-échange des quotas au niveau national, alors que les quotas étaient gérés au niveau régional jusqu'à présent : les différences de

structures des exploitations entre régions laissent donc penser que les réaménagements seront très importants avec des impacts en terme d'occupation de l'espace.

Impact au niveau des consommateurs

a) Le rôle des distributeurs

Alors que les industriels ont augmenté leurs tarifs, les distributeurs les ont répercutés de façon très hétérogène, utilisant pour certains des marges arrières pour amortir les hausses, alors que d'autres ont amplifié les hausses dans les prix de revente aux consommateurs.

b) Impact sur la consommation

En France, le contexte est celui d'une détérioration globale du pouvoir d'achat, tandis que l'alimentation demeure un pôle majeur d'achats des ménages. Mais malgré le contexte, les premières estimations indiquent que les volumes d'achat n'ont pas été significativement affectés et ont continué de progresser globalement en 2007.

En Pologne, depuis l'adhésion à l'UE, les revenus des ménages s'améliorent (baisse du chômage, croissance des salaires). La consommation alimentaire augmente depuis plus d'une décennie tandis que la part des dépenses alimentaires dans le budget des ménages diminue. La demande pour les produits de base a tendance à diminuer (lait liquide), alors que celle des produits élaborés à plus haute valeur ajoutée augmente (produits frais, crème, yaourts). Cependant, ces marchés sont récents et restent fragiles. Le prix est une contrainte majeure dans les décisions de consommation des produits laitiers qui restent des produits relativement « haut de gamme ». Aussi, on peut faire l'hypothèse que la hausse récente des prix pourra avoir un impact non négligeable sur les marchés des produits laitiers en Pologne.

c) Réactions des pouvoirs publics et des associations de consommateurs

En France, le gouvernement propose l'abrogation des lois encadrant les relations entre la grande distribution et les fournisseurs, pour conduire à une libéralisation des négociations commerciales, afin de développer la grande distribution et de faire baisser les prix des biens de consommation.

De leur côté, les associations de consommateurs craignent que l'augmentation des prix serve d'alibi à la grande distribution qui souhaite cette réforme. Elles soulignent que déréguler davantage le droit de la concurrence aurait pour conséquence de créer de nouvelles ententes et d'entraîner des augmentations de prix. Cela renforcerait par ailleurs la position dominante de la grande distribution et accentuerait le déséquilibre producteurs/distributeurs. Elles plaident donc pour une plus grande transparence sur les prix, voire que les prix soient mieux encadrés.

En Pologne, la principale association de consommateurs qui a été consultée (Polish Consumer Association) ne se mobilise pas particulièrement sur ce sujet. Cependant, la hausse des prix est un

grand thème sur la scène politique actuellement, repris notamment par l'opposition pour renforcer son positionnement.

d) Le cas des ménages les plus démunis

Les informations en Pologne ne sont pas disponibles. En France, indépendamment de la question des prix des produits alimentaires, les associations caritatives témoignent d'une détérioration structurelle de la situation des personnes faisant appel à leur aide. Elles constatent une hausse de la fréquentation de leurs antennes locales d'environ 10% depuis le début de et une évolution dans leur public, avec de plus en plus de travailleurs pauvres, de familles monoparentales et de retraités.

Le budget de l'alimentation occupe une plus grande place tant au niveau des ménages défavorisés qu'au niveau du reste de la population. Les ménages les plus démunis sont donc plus pénalisés que les autres par la hausse des prix alimentaires. Mais l'augmentation des dépenses dites « contraintes » (logement et transport) ont également un impact très important. Dans ce contexte, le recours à l'aide alimentaire a tendance à devenir un filet de sécurité relativement courant pour de nombreux publics des associations caritatives.

Face à l'augmentation de la demande en aide alimentaire, les associations caritatives ont eu du mal à répondre à la demande car elles étaient confrontées à plusieurs difficultés : une diminution de leurs achats alimentaires due à la hausse des prix, avec des aides financières publiques restées identiques, dans un premier temps en tous cas ; une certaine diminution des dons de produits et d'argent des particuliers ainsi que des dons de certaines enseignes de la grande distribution

Les associations ont ainsi interpellé le gouvernement dès octobre 2007 puis de nouveau début mars 2008 pour que le budget de l'aide européenne (leur première source de financement) soit augmenté dans les mêmes proportions que la hausse des prix alimentaires. Dans un premier temps, l'UE a augmenté l'enveloppe de ses aides (programme européen d'aide aux démunis, PEAD). Mais cette augmentation ne compensait pas celle des denrées alimentaires. Puis, au mois de juin 2008, le gouvernement français a doublé le montant de sa contribution directe aux associations françaises. Cette augmentation devrait être acquise pour les prochaines années.

Par ailleurs, le PEAD est en cours de révision et les options en termes de montants et de modalités de l'aide sont encore en discussion. Une des propositions de l'UE est d'instaurer les « bons alimentaires » directement distribués aux personnes en difficulté et d'abandonner la gestion des denrées par les associations caritatives. Celles-ci se sont opposées à cette proposition, notamment parce que les prix payés seront ceux de détail, alors que les associations bénéficient de prix de gros. Elles sont mobilisées depuis plusieurs mois pour sensibiliser leur public et empêcher l'adoption de telles mesures.

Introduction

Rappel de la demande du CFSI et des objectifs de l'étude

Pendant des années, la plupart des cours des produits agricoles ont eu tendance à baisser. Aujourd'hui, les cours mondiaux de la plupart des produits agricoles connaissent une véritable flambée. C'est le cas en particulier du lait et des produits laitiers. Or le CFSI, SOS Faim Belgique et SOS Faim Luxembourg ont construit les revendications de leur campagne commune **ALIMENTERRE**, notamment sur le lait, essentiellement dans un contexte de baisse des prix mondiaux. Un des axes principaux de plaidoyer d'**ALIMENTERRE** est la nécessité de mécanismes de gestion de l'offre, afin de garantir des prix à la fois rémunérateurs pour les producteurs et accessibles pour les consommateurs. Les prix rémunérateurs doivent encourager le développement de la production locale et réduire la dépendance à l'égard des importations de poudre de lait dans cet objectif de souveraineté alimentaire.

Pour les trois organisations, il apparaît pertinent à ce stade de mesurer l'impact des prix dans la nouvelle conjoncture internationale, sur les acteurs de la filière lait (producteurs, transformateurs, consommateurs, etc.).

Cette étude permettra aux associations, le cas échéant, de revoir leur argumentaire. Elle a aussi pour objet de servir d'outils aux organisations paysannes du Sud dans la construction de leurs réflexions, stratégies et démarches de lobbying. Trois contextes géographiques sont envisagés : l'UE, le Sénégal et le Niger.

Le présent rapport présente l'étude qui a été faite dans le contexte de l'UE.

Ce contexte se caractérise par une Politique agricole commune qui devait à la fois soutenir la production de lait communautaire et la maîtriser avec en particulier un système de gestion de l'offre (quotas). Ce système de régulation est aujourd'hui remis en cause et les propositions de la CE dans le cadre du bilan de santé de la PAC en 2008 visent à l'abandonner progressivement. Les capacités de l'ensemble des acteurs (producteurs, consommateurs, industries agroalimentaires, grande distribution, pouvoirs publics...) de se faire entendre et d'agir sont réelles. Le problème de l'exclusion et de la précarité est loin d'être négligeable et les plus démunis subissent les conséquences de cette hausse de manière très directe.

Périmètre de l'étude et méthode.

Pour des raisons d'accessibilité des informations et de temps imparti pour mener à bien cette étude, le choix a été fait de se concentrer sur le cas de la France et celui de la Pologne, comme exemples de contextes différents. Les auteurs ont dû cibler un nombre restreint d'entretiens auprès de personnes ressources.

Il faut noter que l'étude en Pologne s'est déroulée à distance, à partir de documents qui ont pu être rassemblés et de quelques contacts téléphoniques et via e-mail auprès de personnes ressources. Toutefois, un certain nombre d'informations, étant donné l'éloignement et la barrière de la langue, n'ont pas pu être collectées ou que partiellement (notamment sur la question de l'impact sur les plus démunis et sur l'évolution différenciée des revenus des producteurs).

En France, la méthode a consisté à rassembler les documents et études disponibles (mais ils sont peu nombreux sur la période récente) et à consulter articles de presse et communiqués des organisations professionnelles et des associations sur internet. Cette recherche de document a été complétée par une série d'entretiens auprès des acteurs de la filière (CNIEL, ATLA, Confédération Paysanne...), les organismes techniques ou d'encadrement (Institut de l'élevage, MAP, DGAS) ainsi que des associations de consommateurs (ADEIC, Consofrance, Indecosa-CGT) et des associations caritatives (Secours populaire, Secours Catholique, Fédération des banques alimentaires) (liste en annexe).

Le rapport est construit en deux grandes parties :

La première présente une description des filières lait en France et en Pologne : acteurs, fonctionnement et grandes tendances.

La seconde expose l'impact de cette hausse au niveau de chaque acteur de la filière (producteurs, transformateurs, distributeurs) en France et en Pologne et, dans la mesure du possible : évolution des marges et revenus, réponses stratégiques, ainsi que les réactions des pouvoirs publics.

Elle présente ensuite l'impact au niveau des consommateurs : répercussion des hausses, évolution du niveau de consommation et les propositions des pouvoirs publics. Enfin, elle présente le cas des ménages les plus démunis, les actions des associations caritatives et les initiatives prises par les pouvoirs publics français et européens.

Les auteurs souhaitent remercier vivement toutes les personnes qui ont bien voulu participer à ce travail et répondre à leurs questions.

1^{ère} partie : les filières lait en France et en Pologne

1. Contexte productif et réglementaire européen

1.1. Aperçu du secteur laitier

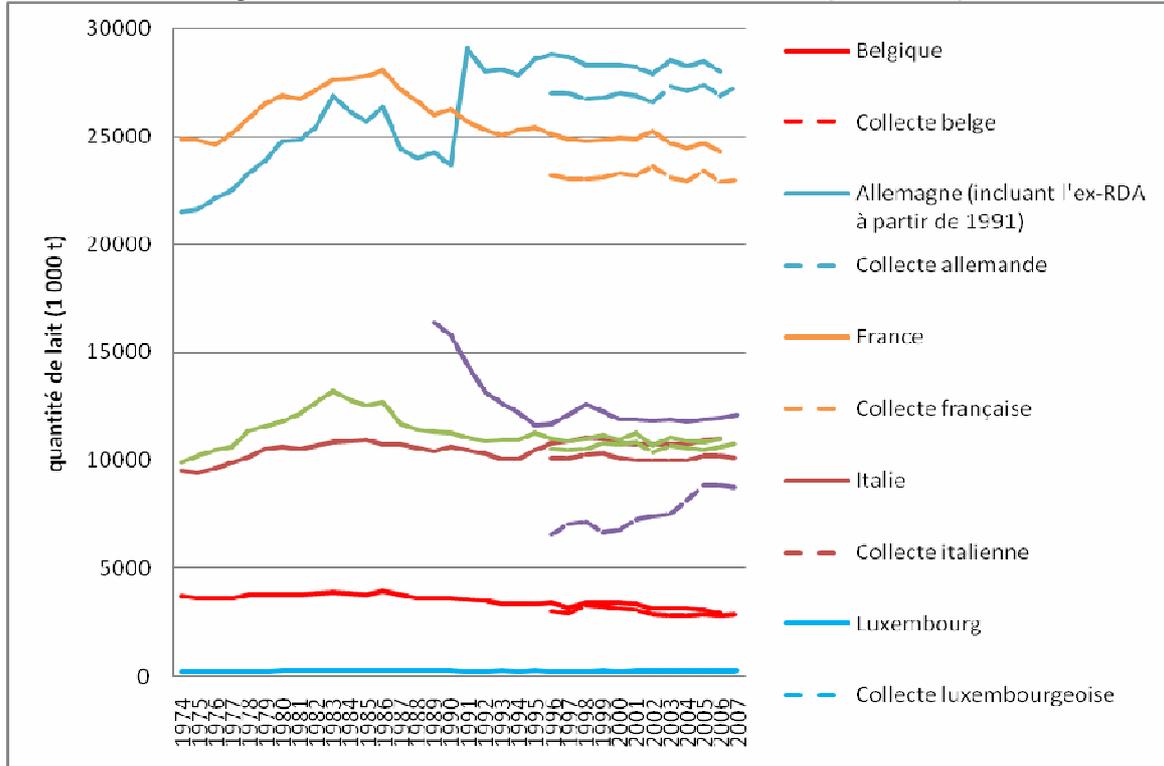
Les filières laitières européennes présentent des différences significatives entre pays. Mais on peut caractériser le secteur laitier européen brièvement :

Le secteur laitier a un poids économique qui reste important dans l'agroalimentaire européen. Le secteur laitier est dans beaucoup de cas le premier (Allemagne, Italie) ou le second (Espagne) secteur de l'industrie agroalimentaire. L'Allemagne est le premier producteur européen (21 % de la production en 2006/2007) suivie de la France (17 %), du Royaume-Uni, des Pays-Bas et de l'Italie. La Pologne occupe le 5^{ème} rang européen et est le plus gros producteur parmi les nouveaux Etats membres. La Belgique occupe la 11^{ème} place des pays producteurs de lait européens. Quant au Luxembourg, c'est un des plus petits producteurs de l'Union (après Malte et Chypre).

La production a connu dans la plupart des cas une inflexion lors du passage aux quotas. Le système des quotas depuis 1984 et le découplage des subventions à la production ensuite, ont entraîné la baisse des volumes de collecte ces dernières années (Figure 1). Ainsi, la collecte européenne de la campagne 2006-2007 a atteint son plus bas niveau depuis 15 ans, à 126 milliards de litres, à tel point que la production devient insuffisante pour la consommation intérieure.

La production est partout en cours de restructuration et de concentration. Les élevages s'agrandissent globalement et le nombre d'exploitations laitières est partout en baisse (surtout les pays du Nord, mais aussi certains pays du Sud comme l'Italie) soit 5,5 % en moyenne par an à l'échelle européenne. Par ailleurs, dans tous les pays, on a une concentration géographique croissante de la production. En France, la situation est « médiane », le rythme de restructuration étant plus lent que dans les autres pays, ce qui peut s'expliquer par le système régionalisé de gestion des quotas. Enfin, dans les nouveaux Etats membres, la mise aux normes après l'adhésion à l'UE pousse à la disparition des plus petites structures.

Figure 1: Production et collecte laitière dans l'UE (1974-2007)



Source : Données Eurostat

NB : La différence entre la production et la collecte correspond aux ventes directes et dans une moindre mesure à l'autoconsommation.

Les industries laitières se concentrent également, surtout dans les pays du Nord : par exemple, au Danemark et en Suède, une entreprise a le quasi-monopole. Aux Pays-Bas, deux entreprises font 80% de la collecte etc. En France, l'industrie agroalimentaire est moins concentrée, avec un tissu de PME qui reste dense et des formes juridiques variées.

L'industrie européenne a tendance à se spécialiser dans les produits de grande consommation (PGC) et se détourner des produits industriels (PI). Les PGC permettent en effet de réaliser le plus de valeur ajoutée. Ce sont les laits liquides, les produits frais (laits fermentés, desserts lactés, fromage frais), la crème, le beurre conditionné et les fromages. Cependant la majorité d'entre eux ne peuvent pas se stocker. Les PI (beurre, lait en poudre vrac, caséines, lactosérum) offrent une moins bonne valorisation du lait, mais ils peuvent être stockés. Ils constituent donc un moyen d'utiliser les surplus de lait par rapport au besoin de transformation en PGC au moment du pic laitier.

Les pays sont plus ou moins spécialisés sur certains produits. On retrouve la France et l'Allemagne en tête de la plupart des productions des différents produits laitiers, avec une grande

diversité de leur production. On note une plus forte spécialisation des Pays-Bas, de l'Irlande et du Danemark sur des PI comme la poudre de lait entier; de la Pologne et l'Italie sur les fromages etc.

Les marchés évoluent également et s'orientent plus sur l'UE à cause d'une perte de débouchés extérieurs. Certains pays étaient plus spécialisés vers l'exportation vers des pays tiers, comme le Danemark avec les fromages ou l'Irlande avec les produits avec prix d'intervention (poudre, beurre). Alors que d'autres pays comme les Pays-Bas exportaient plutôt vers les autres Etats membres de l'UE. Des pays comme l'Espagne et le Royaume-Uni ciblaient plutôt leurs marchés internes. Depuis quelques années, la baisse des prix d'intervention a entraîné pour tous les pays un repli vers les marchés européens.

1.2. La réglementation européenne encadrant la production

1.2.1. Les outils OCM lait

Jusqu'en 2004, l'organisation commune du marché du lait (OCM lait), disposait de la panoplie complète des outils communautaires, en cumulant les moyens d'action suivants:

- L'intervention, c'est-à-dire principalement le stockage des productions à prix garantis en cas de surproduction,
- Les restitutions, c'est-à-dire les subventions aux exportations,
- Les quotas, une limite de production au-delà de laquelle les producteurs payent une pénalité,
- Les aides à l'écoulement des produits (aides à l'utilisation du beurre dans les industries agro alimentaires ou aides à la consommation pour les personnes démunies ou dans les écoles).

a. Le système des quotas laitiers

Instaurés en 1984, les quotas visent à limiter l'offre et à maintenir les prix. En France, chaque producteur est tenu de respecter le quota qui lui est alloué, sous peine d'amende. Mais ce système d'application des quotas au niveau individuel est assez rare. Dans de nombreux Etats membres (dont la Pologne et la Belgique), il n'y a pas de pénalités individuelles dans les cas où globalement l'Etat ne dépasse pas son quota (les sous-réalisations équilibrent les sur-réalisations). Dans les cas où il y a excédent, la pénalité est répartie entre les producteurs ayant surproduit. Les quotas n'agissent pas dans le sens d'une garantie minimale de production, puisqu'il n'y a pas de pénalités en cas d'importante sous-réalisation.

Il existe deux types de quotas. Les quotas « livraison » fixent la quantité que le producteur peut livrer au transformateur. Cette quantité correspond à un lait à un taux de matière grasse donné (3,8 %). Si le lait collecté n'est pas à ce taux, on applique un correctif qui fait varier la quantité de lait

considérée comme livrée. Quand on parle de lait collecté, il s'agit donc du lait qui entre dans le quota livraison. Les quotas « vente directe » fixent la quantité que lait que le producteur peut vendre directement au consommateur. La différence entre la production et la livraison correspond au lait écoulé en circuits courts et en autoconsommation. Elle est faible dans les anciens pays membres (5.2 % de lait produit non collecté en France en 2005) mais assez forte dans les NEM (28 % en Pologne).

Les quotas peuvent s'échanger selon des modalités différentes suivant les pays. En France Espagne, Autriche et dans la région Wallonne de Belgique, les quotas n'ont pas de valeur marchande et sont gérés de manière administrative. Ils peuvent être réattribués à l'intérieur d'une même région si les laïteries observent une sous-réalisation. Dans les autres pays, notamment en Allemagne, au Royaume-Uni, au Danemark et en Pologne, il existe un marché où les quotas peuvent se vendre à un prix fixé librement. L'échelle de territoire sur lequel peuvent se faire les échanges est variable suivant les pays. Elle est par exemple régionale en Pologne (les voïvodises).

1.2.2. Evolution de la réglementation depuis 2004

L'accord de réforme de la PAC de juin 2003 a instauré certaines modifications du régime de l'OCM lait, dont les principales sont :

- le découplage des aides au secteur laitier : comme pour la plupart des productions, les soutiens découplés à la production (Droits à Paiement Unique) ont remplacé les soutiens directs à la production de lait. Ils sont attribués par exploitation et leur montant se fonde sur l'historique des aides reçues par l'exploitant. Ils figent donc le montant des aides attribuées à chaque exploitation, et avec une légère baisse (modulation) ;
- la conditionnalité des aides : pour toucher ces aides, le producteur doit respecter la réglementation en vigueur (marquage, bien-être, hygiène, environnement) et des critères de « Bonne Conditions Agricoles et Environnementales » ;
- la baisse des prix d'intervention : elle a été graduelle pour le beurre et le lait écrémé en poudre entre 2004 et 2007 (-25 % environ pour le beurre, -15 % pour la poudre).

Ce même accord de réforme prévoyait un bilan de la réforme en 2008. Pour le secteur laitier sont particulièrement en discussion : l'avenir des quotas et l'évolution des outils de soutien aux marchés (intervention, stockage privé, restitutions et accès aux marchés). Ces éléments seront précisés en fonction d'un accord éventuel à l'OMC (voir aussi 3.2). Les propositions de la Commission pour le secteur laitier concernent principalement :

- Le rappel d'une volonté d'arrêt des quotas en 2015, mais avec une sortie en douceur du système par une augmentation progressive des quotas jusque là.

- La reconnaissance d'un besoin de traitement particulier pour les zones défavorisées, avec la possibilité d'attribuer des aides couplées à la production.
- Des interrogations sur la pertinence du maintien des autres outils.

Ce bilan de santé de la PAC intervient dans la conjoncture de hausse des prix, avec des positionnements différents selon les pays. Nous y reviendrons dans la prochaine partie du rapport.

2. La filière laitière française

2.1. Le marché des produits laitiers

a. Une production variée et dominée par les produits de grande consommation

La France produit principalement des PGC, les PI étant plutôt des variables d'ajustement quand les quantités de lait sont importantes. Les PGC représentent ainsi 88 % de la valeur des produits laitiers, dont 36 % pour le fromage, 27 % pour les produits frais et 11 % pour les liquides. Les industriels sont de moins en moins intéressés par la production de PI (et surtout la poudre de lait), les PGC étant mieux valorisés surtout dans un contexte où la collecte a été limitée ces dernières années. De plus, les PI sont fortement concurrencés par les autres pays producteurs (notamment en Océanie) sur le marché mondial.

a. Des exportations portant principalement sur les PGC et dirigées vers l'UE

Les produits sont en priorité écoulés sur le marché européen. Les exportations concernent principalement les fromages et constituent 50 % de la valeur des produits laitiers exportés. Les exportations partent à 86 % dans l'Union en 2006 contre 81 % en 1997. L'Allemagne, le Royaume-Uni et l'Union économique belgo-luxembourgeoise sont les principaux débouchés. Les PI représentent chacun moins de 5 % des valeurs des exportations.

2.2. Les acteurs de la filière

2.2.1. Caractéristiques des producteurs

La production laitière française est caractérisée ces dernières années par :

a. Une diminution du nombre des exploitations laitières et un agrandissement de leur taille moyenne

Globalement le nombre d'exploitations a chuté depuis 2001, avec un taux annuel de diminution de 5.5 %. Au moment de la réforme de la PAC (campagne 2004) le mouvement de cessations a été plus important, aidé par les pouvoirs publics. Les cessations ont ralenti en 2005, pour reprendre aujourd'hui (Tableau 1).

Tableau 1: Effectif des producteurs de lait de vache

	1983	1995	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Nombre d'exploitations	384 945	146 528	112 322	107 970	103 051	97 975	97 994	92 800

Source : CNIEL « L'Economie laitière en chiffre »

Toutefois, cette évolution connaît d'importantes variations régionales. Ainsi le rythme de diminution des exploitations est le plus fort en Bretagne et en Pays de la Loire (- 4.8 % en 2006) par rapport aux autres régions (Rhône-Alpes : -3.4 % ; Franche-Comté : -2.3 % ; Basse-Normandie : -2.7 %)

Cette diminution s'accompagne d'un agrandissement des exploitations restantes, par rachat des structures qui disparaissent, principal moyen pour un éleveur de récupérer des quotas. Cet agrandissement est également lié à un accroissement du nombre d'exploitations sous forme sociétaire (GAEC, SCEA...).

b. Des systèmes différenciés suivant les zones et les choix techniques

Les structures de production sont très diversifiées et dépendent étroitement de leur environnement¹. La Bretagne, les Pays de la Loire et la Basse-Normandie concentrent ensemble 44 % de la production nationale. La région Franche-Comté est la plus spécialisée en production laitière puisque plus de ¾ des exploitations présentes sont des exploitations laitières. En Basse-Normandie, Bretagne, Haute-Normandie et Lorraine, plus de la moitié des exploitations agricoles est spécialisée en production laitière.

On peut schématiser les grands systèmes de production comme ci-dessous.

Les spécialisés lait :

- en plaine : parmi eux, on différencie les systèmes suivant l'importance du maïs par rapport à l'herbe pour l'alimentation animale. Ils utilisent des races de vaches plus productives (Prim'holstein ou Normandes). On les trouve dans les régions suivantes: Piémont du Massif Central et Ouest (Pays de la Loire, Bretagne et Normandie), Sud-Ouest, Centre-Ouest.
- en montagne : ils utilisent une alimentation basée sur l'herbe, valorisent généralement des races spécifiques (Montbéliardes, Tarines-Abondances) et ont une plus faible productivité par vache et

¹ L'Institut de l'Élevage distingue 9 bassins de production dans sa typologie: Montagnes de l'Est, Massif Central, Sud Ouest, Centre-Ouest, Pays de Loire, Bretagne, Basse-Normandie, Nord-Ouest, Nord-Est.

surtout par hectare de surface fourragère. On les trouve dans le Massif central et les Montagnes de l'Est.

Les diversifiés :

- lait et viande bovine : l'exploitation possède beaucoup d'herbe, même si elle n'est pas forcément valorisée par une production laitière. Le niveau d'intensification est assez faible, par hectare et par vache. On y utilise des races mixtes qui produisent du lait et de la viande (Montbéliardes ou Normandes). On les trouve dans les régions du Nord-Est, Massif Central et Ouest (Pays de la Loire, Normandie).
- polyculture-élevage : l'utilisation de l'herbe est faible et on utilise des races de vaches productives (Prim'holstein). Ce système est le plus productif en litres par vaches et des plus intensifs en production ramenée à l'hectare cultivé. On les trouve dans les régions du Sud, Centre Ouest, Nord-Ouest et Nord-Est.
- agriculture biologique : dans ce système on valorise presque uniquement l'herbe. Le recours aux aliments concentrés est le plus faible parmi tous ces systèmes. La production par vache est beaucoup plus faible (5 137 litres soit plus de 1000 litres de moins qu'en montagne).

c. Eléments de résultats économiques des différents types d'exploitation

Les volumes et prix

Comme conséquence de l'agrandissement des structures, la quantité moyenne de lait vendue par exploitation a augmenté de 21 % entre 2000 et 2005 malgré une baisse des prix de 6 % sur la même période. Les charges d'exploitation ont augmenté en moyenne de 28 % entre 2000 et 2005.

Les prix régionaux du lait sont néanmoins dépendants des types de produits fabriqués et des éventuelles politiques de qualité. En Franche-Comté et Rhône-Alpes, le prix du lait est en moyenne plus élevé que dans les autres régions, grâce à une production de fromage à forte valorisation (AOC). Dans les autres régions (Bretagne, Pays de la Loire, Auvergne...), le lait est en moyenne moins bien valorisé (produits non liés à un terroir, sauf quelques cas d'AOC) mais il existe moins de différences entre les exploitations (Erhel, 2007). L'Institut de l'Elevage donne des exemples de prix reçus par des fermes-type en 2007 : une exploitation savoyarde a valorisé en moyenne son lait à 525 € pour 1000 litres alors qu'il était de 296 € pour 1000 litres pour une exploitation de l'Est.

Les résultats économiques

En terme de résultats économiques, la rentabilité des exploitations laitières diversifiées est légèrement supérieure à la rentabilité moyenne des exploitations spécialisées lait (21 % contre 20 %) même si ces dernières ont des charges opérationnelles plus réduites par litre de lait produit que les exploitations ayant des activités diversifiées (Erhel, 2007).

D'après les données de l'Institut de l'Élevage (réseaux des fermes de référence) en 2006, dans toutes les exploitations laitières, les aides représentent une part non négligeable du revenu, soit en moyenne 18 % (spécialisés plaine) à 23 % (spécialisés montagne) du produit brut de l'exploitation. Par ailleurs, les revenus dégagés par l'activité laitière ne semblent pas être corrélés avec le prix du lait puisque les régions dans lesquelles cette valorisation est la meilleure ne sont pas celles où les exploitations bénéficient des revenus les plus élevés (Erhel, 2007).

Entre 2001 et 2006, ce sont les systèmes spécialisés plaine et les polyculteurs qui améliorent le plus le résultat économique (+30 % revenu disponible par actif non salarié) par un accroissement des volumes sans augmentation de la main-d'œuvre et par une meilleure maîtrise des coûts en intrants. Les spécialisés montagne et les bio ont au contraire vu leur productivité (revenu par actif) baisser de 5 et 10 % (pas de changement dans les pratiques dans un contexte de baisse des prix du lait) (Institut de l'élevage, 2008)

En 2006 (données Institut de l'Élevage), on observe les revenus disponibles par actif familial les plus élevés d'abord pour les exploitations les plus diversifiées (exploitation en polyculture pour 27,8 k€) et en bio (lait, viande, cultures) pour 26,8 k€) puis les spécialisés plaine (26,4 k€), les derniers étant les spécialisés montagne (18,8 k€).

2.2.2. Caractéristiques de l'industrie laitière

a. Un appareil industriel diversifié et qui reste dense

En France, le tissu des entreprises de transformation laitière reste dense, même s'il est en légère diminution. Ainsi, quelques grandes entreprises possédant des marques commerciales fortes et opérant sur les secteurs les plus rémunérateurs, côtoient de nombreuses petites entreprises, notamment avec une histoire fromagère ancienne. On dénombre 302 entreprises (de plus de 20 salariés) en 2006 pour 987 sites industriels. Le secteur reste peu concentré puisque 43 % des établissements fabriquent près de 90 % de la production totale. On peut comparer ces chiffres à ceux des pays du Nord, par exemple des Pays-Bas, où il n'y a que 30 entreprises et où 85 % du lait est collecté par 2 coopératives. En Belgique la situation est intermédiaire avec 21 entreprises qui collectent et 31 entreprises qui transforment le lait.

Au niveau français, un même acteur réalise les fonctions de collecte et de transformation. Il n'existe que quelques rares coopératives qui ne fassent que de la collecte, avec généralement des contrats long terme avec les transformateurs. La coopération laitière représente 47 % de la collecte mais 30 à 35 % de la transformation laitière. Ils fabriquent en majorité des PI. Les entreprises privées représentent 53 % de la collecte mais 60 à 65 % de la transformation.

b. Une collecte organisée de manière stable

Même si plusieurs collecteurs peuvent intervenir sur une même zone, on ne peut pas dire que la concurrence soit forte vis-à-vis de l'agriculteur. Le producteur ne change en effet que très difficilement de collecteur, pour des questions d'habitude et d'organisation.

Avant 2001, les collecteurs étaient plus incités à augmenter leur volume du fait des prix garantis et pouvaient par des systèmes de primes augmenter le prix offert au producteur pour l'inciter à produire plus. Avec la baisse du prix d'intervention, cette logique n'est plus observée.

2.3. La gestion des volumes et des prix

2.3.1. Les flexibilités dans le système d'attribution des quotas pour orienter les volumes

Dans le cas français, ce sont les laiteries qui gèrent la réalisation des quotas. Chaque année, chaque laiterie estime les sous-réalisations de quota qu'elle risque d'observer chez ses fournisseurs. Elle peut les réallouer aux producteurs en capacité de produire plus. Ces réallocations sont encadrées à un niveau régional par les pouvoirs publics, via l'Office de l'Élevage. Ainsi la laiterie a le droit de réallouer 10 % maximum des sous réalisations mais elle n'est pas obligée d'en réallouer (pour des raisons d'écoulement, pour maintenir les prix des produits laitiers). En 2007, pour faire face au manque de lait sur le marché, ce taux de réallocation a été monté à 20 % par les pouvoirs publics.

Chaque producteur a quant à lui le droit chaque année à une sur-réalisation de son quota de 1 %. Ce taux de sur-réalisation est ensuite revu tous les trimestres par l'Office de l'Élevage. Ainsi en 2007, il a été monté à 15 % toujours pour faire face au manque de lait sur le marché.

2.3.2. Une sous-réalisation structurelle, liée à la régionalisation des quotas

La production française est structurellement en sous-réalisation par rapport aux quotas alloués. Les régions très productives sont bridées par les quotas alors que les régions moins productives de montagne sont chroniquement en sous-réalisation, et peuvent difficilement augmenter leur production. Ainsi pour augmenter la production nationale, il serait nécessaire de permettre des réallocations de quotas entre régions, ce qui va à l'encontre de l'objectif national d'un maintien équilibré de la production sur l'ensemble du territoire.

2.3.3. Une négociation des prix centralisée au niveau de l'interprofession, mais aujourd'hui remise en cause

Jusqu'à présent en France, c'était l'interprofession (CNIEL) qui permettait de tenir compte des caractéristiques régionales de la production et de l'évolution du marché. Le CNIEL établissait chaque

trimestre une recommandation prenant en compte l'évolution d'un prix régional de base en fonction d'une combinaison d'indicateurs, notamment :

- un index des PGC destinés à l'export (Gouda, Edam, Emmental) ;
- les prix en grande surface ;
- une comparaison entre les prix français et allemands ;
- les cours mondiaux de la poudre et du beurre.

Le tout est comparé au prix du trimestre correspondant de l'année précédente. Ainsi les prix sont fixés avec un certain décalage par rapport aux évolutions des marchés. La fixation des prix du lait au producteur ne suit donc pas de manière linéaire les prix mondiaux des PI, loin de là. En fait, les prix des produits de grande consommation (fromages) sont bien plus déterminants. C'est la raison pour laquelle la hausse de prix en France a été tardive par rapport aux autres pays européens et alors que les prix mondiaux ont recommencé à baisser en 2008 suite à une augmentation de la production, les prix au producteur continuent de monter en France.

On parle bien de « recommandation » et non de « fixation des prix », pour respecter les critères du droit européen de la concurrence d'interdiction d'accords sur les prix. Néanmoins la Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF) a récemment dénoncé ce système, comme ne respectant pas les principes de concurrence. La recommandation ne pourra plus faire l'objet d'une publication trimestrielle. Soit les acteurs de la filière devront avoir ces informations « en cachette », soit ils devront trouver un autre système, basé sur la négociation directe entre chaque laiterie et ses fournisseurs.

2.3.4. La rémunération de la qualité

Les collecteurs et transformateurs peuvent décider de leur propre politique de qualité et rémunérer le lait différemment suivant sa composition en protéine, sa matière grasse ou sa qualité sanitaire. Ils peuvent également rémunérer le lait en fonction du respect du cahier des charges portant sur l'utilisation exclusive d'une race de vache, l'exclusion de certains aliments (tourteaux, ensilages, etc).

3. La filière laitière polonaise

3.1. Le marché des produits laitiers

La Pologne est le plus gros producteur parmi les nouveaux Etats membres. Parmi eux, la Pologne réunit deux tiers des détenteurs de quotas livraisons et près du tiers des élevages laitiers de

l'UE à 27. La production laitière est un pilier important de l'agriculture polonaise, contribuant pour 19 % de la production agricole totale.

L'autoconsommation est encore très importante en Pologne. Une bonne partie de la production n'était pas livrée en Pologne, mais écoulee sous forme de vente directe ou d'autoconsommation. En 2005 par exemple, environ 40 % des éleveurs détenaient un quota livraison. Cependant, la part des livraisons augmente régulièrement depuis l'entrée dans l'UE, alors que la production polonaise se stabilise. L'autoconsommation devrait donc continuer à diminuer.

La production laitière reste supérieure à la demande intérieure en laits et en produits laitiers. Cette demande a surtout évolué en termes de qualité des produits consommés, plus qu'en volume depuis la libéralisation de l'économie du pays. Mais cette situation excédentaire pourrait ne pas durer face à une collecte plafonnée et à une demande intérieure désormais soutenue par le dynamisme de l'économie et la hausse du pouvoir d'achat des polonais.

Les exportations de produits laitiers ont beaucoup augmenté depuis l'adhésion à l'UE. Entre 2003 et 2005, la Pologne a multiplié par trois le solde de son commerce extérieur. Les exportations de produits laitiers se sont aussi fortement diversifiées. Les importations ont progressé moins vite, bien qu'elles aient doublé en valeur. Le devenir des exportations et de l'excédent commercial (qui équivaut à près du quart de la collecte) dépendra de l'évolution de la consommation intérieure et de l'évolution du niveau d'autoconsommation.

Les ventes à l'export sont diversifiées mais portent en premier lieu sur le fromage. Les fromages forment le tiers des ventes, suivies de la poudre de lait écrémé (18 %), et loin derrière la crème (7 %), le babeurre (8 %), le lactosérum (7 %), les laits liquides (6 %), le beurre (5 %), les poudres grasses (4 %) et les caséines (4 %). Les ventes se sont aussi fortement diversifiées car de 81 % en 2003, la part des ventes des trois principaux produits exportés, fromages, poudre maigre et caséines a été ramenée à 55 % en 2006. Entre temps, les exportations de crème, de laits liquides, qui étaient insignifiantes en 2003, ont explosé. Les principaux clients de la Pologne sont ses pays voisins à commencer par l'Allemagne (25 % de la valeur des exportations), suivie des Pays-Bas (89 M Euros), de l'Italie (88 M Euros) et de la République tchèque (75 M Euros).

3.2. Les acteurs de la filière

3.2.1. Caractéristiques des producteurs

a. De nombreuses très petites structures côtoient de grandes exploitations

En Pologne, cohabitent deux types d'élevages :

- d'un côté, des éleveurs d'au moins 5 vaches livreurs de lait, qui représentent 2/3 du cheptel national.
- de l'autre, les micro-élevages qui produisent pour l'autoconsommation humaine et animale. Ils représentent 80 % des éleveurs mais ne possèdent qu'un tiers du cheptel national. On estime cependant qu'un petit quart de ces élevages détiennent malgré tout un quota livraison.

Tableau 2: Synthèse des différents types d'exploitation

Elevages	Part du cheptel (%)	Part de la collecte (%)	Système production	Productivité
Micro-élevages	32		Herbager	3500 kg/vache/an
5-9 vaches	10	20	Herbager Diversifié (polyculture)	4000-5000 kg/vache/an
10-20 vaches	25	33	Herbager+ aliments concentrés en hiver	
20-50 vaches	18	25	Stabulation et aliments concentrés	
plus de 50 vaches	10	15	Stabulation et aliments concentrés	6500 kg/vahce/an

Source : Institut de l'Elevage

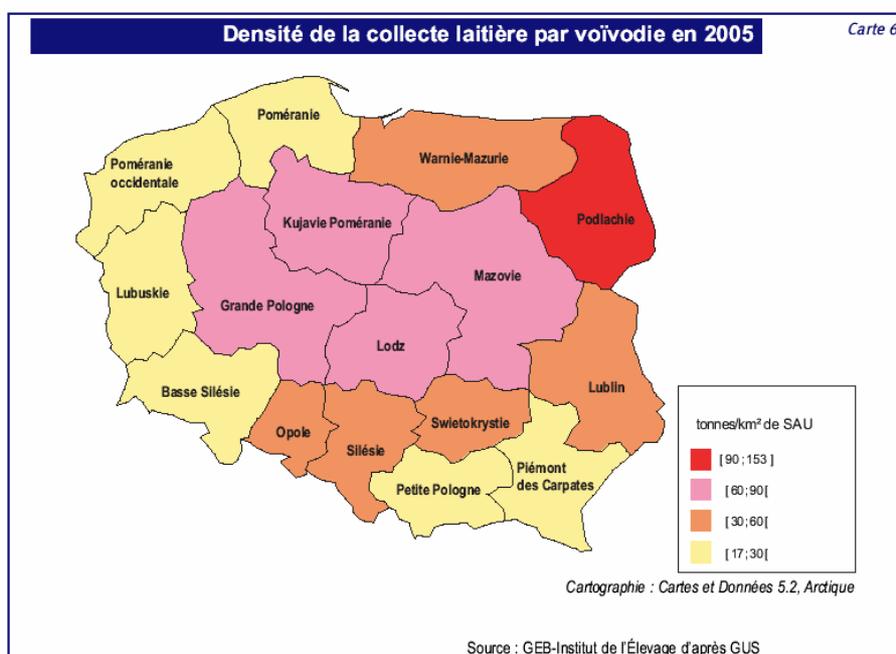
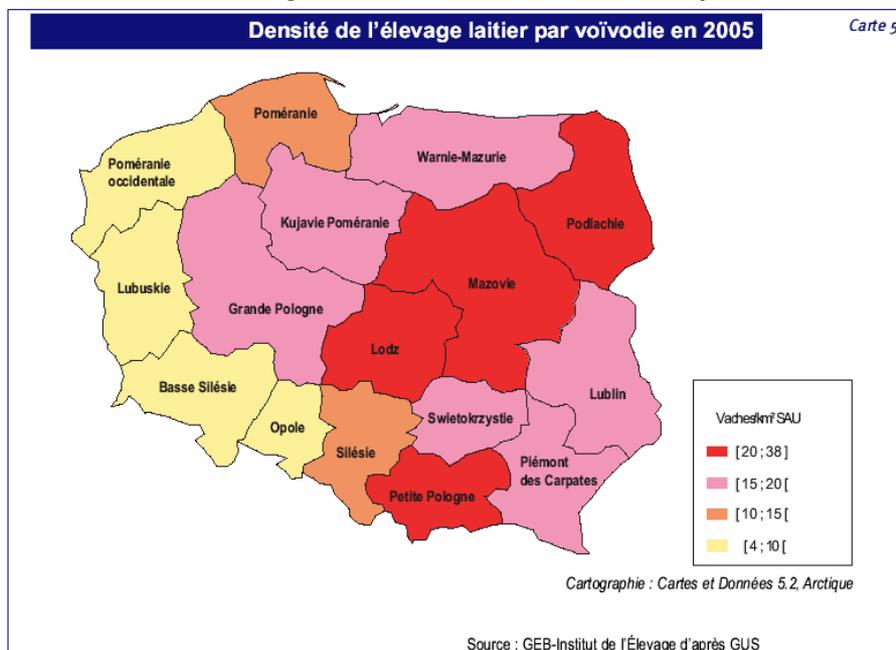
Dans le cheptel polonais se côtoient des races locales dans les micro-élevages et des vaches à haut potentiel laitier dans les élevages de plus de 5 vaches, qui sont au contrôle laitier. Les rendements moyens sont de 3500 kg/ an pour les micro-élevages, 5000 kg/an dans la majorité des élevages de plus de 5 têtes et 6500 kg/ an dans les exploitations au contrôle laitier.

b. Une différenciation régionale des exploitations

L'élevage laitier se concentre dans certaines régions avec des spécificités locales très marquées. Cette situation est amenée à se renforcer après avril 2009, date à laquelle les droits à produire pourront circuler dans tout le pays.

Les bassins laitiers les plus importants sont situés dans le Nord-Est (Podlachie, Warmie-Mazurie) et dans le Centre (Mazovie, Grande Pologne, Kujavie-Poméranie). On y trouve les élevages de 10 à 20 vaches modernisés utilisant des systèmes fourragers de plus en plus intensifs. Ainsi les régions du Nord-Est concentrent 22 % du cheptel laitier et celles du centre 37 %. Au Sud-est, les éleveurs modernisés et dynamiques sont trop peu nombreux pour pouvoir pérenniser une collecte laitière régionale. Les micro-élevages de moins de 5 vaches y prédominent et sont surtout tournés vers l'élevage de mères à veaux. Les régions de grandes cultures du Sud-Ouest présentent les densités et les effectifs bovins les plus faibles de Pologne. Elles n'ont pas de vocation laitière et maintiennent tout au plus leur collecte de lait. (Figure 2).

Figure 2: Densité de l'élevage laitier et densité de la collecte par voïvodie ² en 2005



Source : Institut de l'Élevage

² Unité de division administrative correspondant au niveau régional

c. Une restructuration laitière rapide liée à l'entrée dans l'UE

Le taux de cessation est très important dans les Nouveaux Etats membres (NEM), 11 % en 2006. En Pologne comme ailleurs, il s'est nettement accentué avec l'entrée dans l'UE.

- Ce sont surtout les micro-élevages qui cessent de livrer du lait. En l'espace de dix ans, le nombre de ces micro-élevages a chuté de moitié. Toutefois, la cessation des livraisons ne signifie pas l'arrêt de l'élevage. Un grand nombre de micro-éleveurs arrêtent leur activité laitière « officielle », se limitant à l'autoconsommation (notamment pour l'élevage de jeunes bovins) et aux ventes directes informelles ou se réorientant vers d'autres productions pour éviter la mise aux normes des élevages. Ils se maintiennent également grâce aux aides directes européennes. Les éleveurs de cette catégories devraient donc cesser de livrer du lait à plus ou moins brève échéance.
- Les « 5-9 vaches » se maintiennent car ils combinent le plus souvent plusieurs productions, notamment hors-sol (porc ou volailles).
- Les élevages de 10-20 vaches représentent maintenant le gros des élevages (1/4 du cheptel, 1/3 de la collecte), sur qui les industriels laitiers misent le plus pour leur approvisionnement. Les « 10-20 vaches » sont éleveurs à plein temps, en phase de la modernisation et la spécialisation de leur élevage bien équipés, voire suréquipés. Bien que l'alimentation à base d'herbe reste prédominante, la distribution d'aliments concentrés (maïs ensilé) est de plus en plus fréquente.
- Les élevages de 20-50 vaches sont les plus modernisées et spécialisées. Leur nombre a doublé depuis l'adhésion à l'UE. Ils ont massivement investi pour se moderniser (la plupart sont aujourd'hui endettés) et ils ont été les principaux bénéficiaires des aides nationales et européennes.
- Les très grands élevages « modernes » restent peu nombreux même si leur nombre a augmenté depuis l'adhésion. Ils possèdent des cheptels Holstein à haut potentiel, maintenus en stabulation toute l'année et alimentés avec une ration complète à base d'ensilages de maïs et d'herbe. Bien que de grande taille, ces entreprises laitières ne sont pas toutes spécialisées, certaines produisent aussi des céréales.

Parmi les facteurs expliquant cette restructuration, on peut citer :

- les éleveurs doivent mettre aux normes leur élevage pour rester sur le marché et ne peuvent commercialiser depuis le 1er janvier 2007 que du lait présentant des normes sanitaires élevées (classe Extra). Beaucoup de micro-élevages ont préféré se retirer de ces circuits de livraison ;
- les entreprises de collecte ont fortement réduit le nombre de leurs points de collecte pour faire des économies d'échelle, obligeant les éleveurs à investir dans un tank à lait ou arrêter leur activité ;

- les petits éleveurs qui ont obtenu des droits à produire, même s'ils ne livraient peu ou pas de lait, ont rapidement tiré parti de l'instauration d'un marché des quotas en vendant leurs références à un très bon prix, jusqu'à 1,20 zloty/litre en 2006. La forte demande de droits à produire, notamment dans les voïvodies les plus dynamiques incite les petits éleveurs à vendre ;
- un certain nombre d'éleveurs âgés a pu obtenir le bénéfice de la préretraite (montant plus intéressant que les retraites agricoles) à condition de céder leur exploitation à un autre agriculteur ou à leur fils.

d. La prochaine suppression de la régionalisation des quotas devrait accentuer le processus de concentration des élevages

Le marché des quotas est libre à l'intérieur de chaque voïvodie³. Le gouvernement polonais a récemment soumis au Parlement un projet de libre circulation des références de production entre les voïvodies. Les représentants professionnels et politiques des voïvodies du Sud-Est s'opposent à cette évolution de la réglementation qui se traduirait par des mouvements de quotas vers les régions les plus productives. Cet argument du maintien de l'emploi et de l'activité des outils industriels de ces régions a donc fait retarder la décision. Mais, elle semble inévitable à plus ou moins brève échéance. Les petits producteurs désireux de vendre leur quota, notamment ceux qui ne se sont pas mis aux normes, estiment qu'ils pourraient mieux valoriser leur droit à produire sur un marché national plus ouvert.

Alors que la Pologne est arrivée à la limite de son quota «livraisons» et des moyens de l'augmenter, la libéralisation du marché des quotas est une solution pour permettre aux producteurs moyens de continuer de se développer, sous réserve que le prix du quota leur soit accessible grâce à une conjoncture laitière restant favorable.

3.2.2. Caractéristiques de l'industrie laitière

a. Une industrie laitière modernisée

L'adhésion à l'UE a permis aux 300 industriels de se moderniser et de se mettre aux normes et ainsi de bénéficier de l'accès à un marché européen des PI beaucoup plus porteur que le marché national. Les coopératives, qui dans l'ancien régime assuraient la totalité de la collecte de lait et étaient réparties sur l'ensemble du territoire, conservent une place encore prépondérante (200 coopératives), notamment Mlekpól (10% de la collecte nationale) et Mlekovita (7 %). Elles ne transforment que les deux tiers de leur collecte, car certaines ne sont plus que des collecteurs qui livrent leur lait à d'autres coopératives équipées d'installations de transformation ou, plus rarement, elles vendent le lait à des industriels privés.

La Pologne est le nouvel Etat membre de l'UE où les investissements occidentaux ont été les plus importants dans le secteur laitier. Ces investissements ont porté surtout sur la fabrication de produits de grande consommation à forte valeur ajoutée (yaourts, boissons lactées, fromages...). Ces entreprises privées à capitaux étrangers⁴ ont eu un effet d'entraînement sur l'ensemble de la filière polonaise. Elles ont, notamment, contribué à élever rapidement les standards de qualité en payant un prix élevé aux producteurs pour un lait de qualité sanitaire conformément aux normes UE. Elles transformeraient maintenant près du tiers de la collecte nationale et réaliseraient 60 % de la valeur ajoutée du fait des spécialités fabriquées. En parallèle, l'émergence de la grande distribution a également contribué à modifier profondément la gamme des produits laitiers.

b. Des différences régionales marquées

Globalement, les entreprises laitières ont réduit le nombre de points de collecte en même temps que les micro-élevages disparaissent. Elles sont surtout concentrées dans les grands bassins laitiers du pays.

En Podlachie, la zone à plus fort développement laitier, la collecte moyenne par entreprise (plus de 130 millions de litres) est sans commune mesure avec celle de toutes les autres voïvodies. Le secteur est assez concentré, que ce soit au niveau des collecteurs (12 organismes collecteurs agréés) ou des transformateurs (5 grandes laiteries captent 80% de la collecte régionale).

Dans les deux autres grandes voïvodies laitières, Grande Pologne et Mazovie, les collecteurs sont restés nombreux (respectivement 35 et 39). Quelques grandes entreprises comme Danone, Hochland, Gostyn etc. côtoient de nombreuses petites unités. Dans l'Ouest où existent de grandes structures de production laitière, les entreprises sont également dispersées. Les plus gros producteurs négocient souvent leur lait au plus offrant, y compris avec des collecteurs d'autres régions.

Dans les zones les plus dynamiques du Grand Est, la concentration des industries a été très rapide. Ainsi, M. Dabrowski nous donnait l'exemple de l'entreprise Piçtnica, passée d'un volume de transformation de 40 000 l/jour en 1992, à 400 000 l/jour en 2000 et 800 000 en 2006.

Au contraire, dans le Sud-Est du pays, la collecte est plus atomisée, avec des entreprises coopératives de petite taille, sans poids régional lourd. Le nombre de collecteurs a même eu plutôt tendance à augmenter, de nouveaux intermédiaires s'étant mis en place pour collecter et vendre le lait à des industriels.

⁴ Notamment les 4 plus grandes : Danone, Bakoma (détenue en partie par Danone et distributeur Bel et Lactalis), Bacha (Campina) et Zott

3.3. Le mécanisme de fixation des prix

3.3.1. Une négociation directe entre le producteur et le collecteur

Le prix du lait est fixé librement par négociation directe entre un producteur et son collecteur. Il n'y a pas de concertation interprofessionnelle sur la fixation du prix. Les grilles sont particulières à chaque entreprise, privée ou coopérative, en tenant compte bien entendu de ce que fait la concurrence dans la région.

Certains collecteurs différencient les prix selon les saisons (par exemple, une variation de 6 zł/100 litres dans un cas, 10 % du prix dans un autre), d'autres maintiennent le même prix en toutes saisons. La saisonnalité de la collecte a de toute façon, d'une manière générale, tendance à s'atténuer.

Un autre facteur important de variation du prix du lait au sein des entreprises est la prime à la quantité qui est largement utilisée pour restructurer la collecte et retenir les gros livreurs. Une telle prime peut représenter jusqu'à 20 % à 25 % du prix de base.

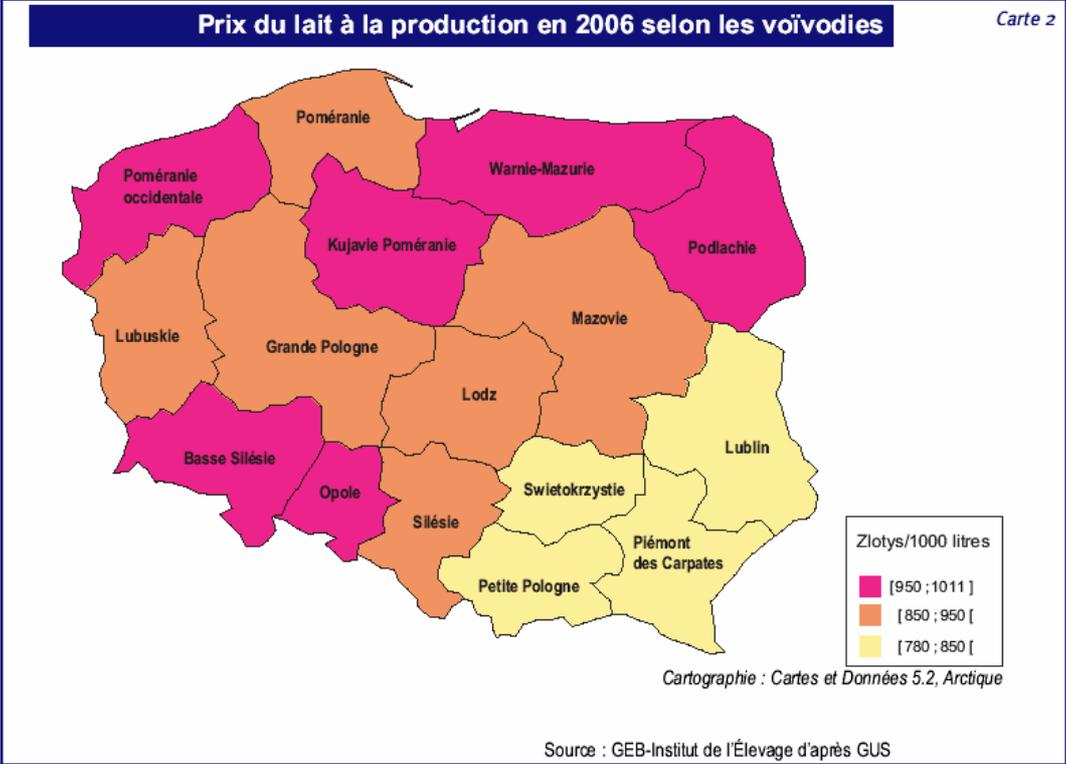
Les critères qui influencent beaucoup le prix du lait sont, d'une part, la parité du zloty par rapport à l'euro, qui conditionne l'attraction d'une partie de la production vers les pays de la zone euro. D'autre part, la composition du lait est déterminante dans le prix. Elle intervient pour 30 à 40 % du prix. Selon les fabrications réalisées par les entreprises, les taux en matière grasse ou matière protéique sont plus ou moins différenciés. Ainsi, le paiement à la qualité sanitaire a été un puissant moteur de l'amélioration de la qualité de la collecte et de l'adaptation aux normes européennes.

Les éleveurs qui livrent à un point de collecte collectif reçoivent un moindre prix de vente car ils ont, à l'inverse, à supporter le fonctionnement de ce point de collecte : location du local, salaire de la personne qui réceptionne les bidons. Les entreprises cherchent à réduire ces points de collecte.

3.3.2. Des variations régionales importantes des prix

Les prix étant fixés par les collecteurs, suivant la concurrence existante, la taille des structures de production et la qualité, ils sont également extrêmement variables suivant les zones (Figure 3). On nota des écarts d'au moins 20 %. En 2006, ils se sont étalés de 101 zł/100 litres en Podlachie (9 % au dessus de la moyenne nationale) à un prix très bas de 78 zł/100 litres (inférieur de 16 % à la moyenne nationale) en Piémont des Carpates au Sud-Est. En général, toutes les voïvodies situées dans le quart Sud-Est de la Pologne présentent des prix nettement inférieurs à la moyenne nationale. A l'inverse, la Podlachie se caractérise à la fois par un fort taux de collecte et par le développement d'entreprises puissantes et dynamiques. Dans les voïvodies de l'Ouest, la proximité de l'Allemagne avec des ventes de crème par exemple vers ce pays, a tendance à faire monter les prix.

Figure 3: Prix du lait à la production en 2006 selon les voïvodies

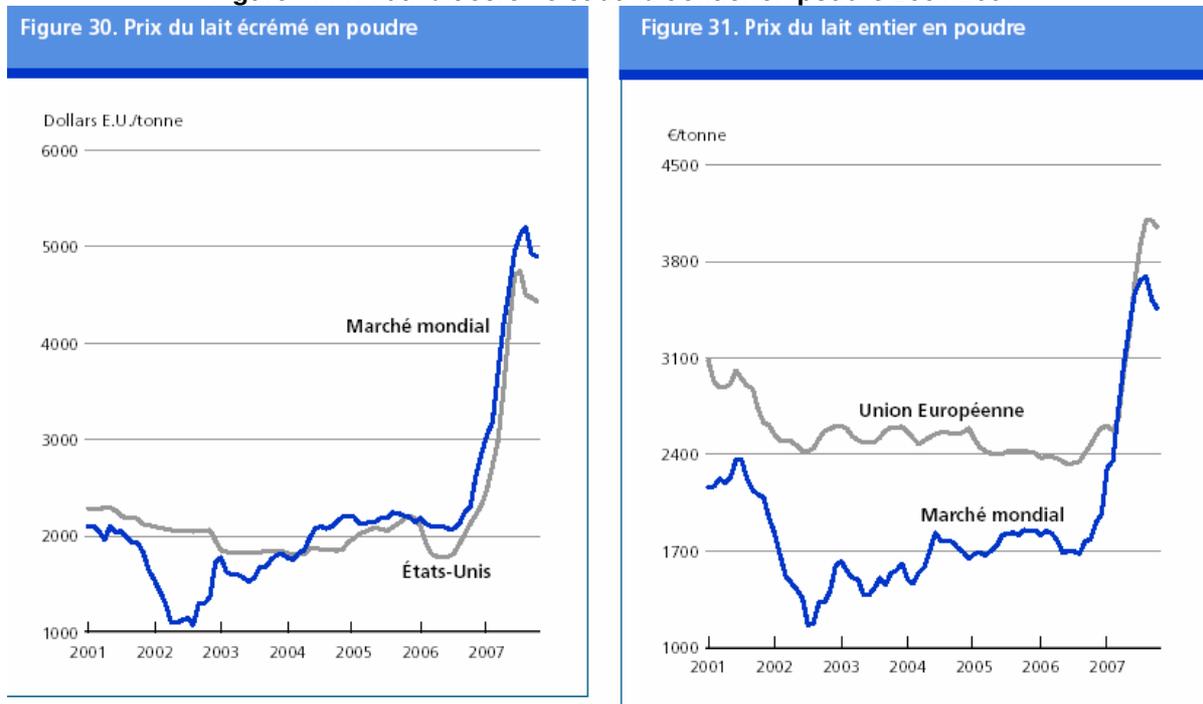


Source : Institut de l'Élevage

2^{ème} partie : impact de la hausse des prix dans les filières

L'envolée des prix des produits laitiers a commencé à la mi-2006 sur le marché mondial. Cette hausse résulte d'un déséquilibre entre offre mondiale réduite et demande mondiale soutenue. La limitation de l'offre s'explique par des conditions climatiques désastreuses en 2006 dans les deux principaux pays exportateurs : sécheresse en Australie et inondations en Argentine. De même, au niveau européen, le climat particulièrement défavorable pénalise la production laitière en 2007, après une faible collecte en 2006.

Figure 4: Prix du lait écrémé et du lait entier en poudre 2001-2007



Source : Perspectives de l'alimentation, Nov 2007, FAO

La baisse consécutive s'est engagée quand les clients ont suspendu leurs achats pour attendre la baisse des prix. Depuis le début de l'année, ils sont en train de revenir sur le marché. Les prix des PI devraient se stabiliser à un niveau supérieur à la période d'avant la flambée de 2007. A plus long terme, les économistes interrogés ne se hasardent pas à faire de prédiction. Des rapports américains et européens concluent que les prix des produits laitiers, comme de la plupart des matières premières, seront plus élevés au cours de la prochaine décennie, car la consommation continuera d'augmenter plus vite que la production.

1. Impact au niveau des producteurs

1.1. L'évolution des prix offerts aux producteurs

a. Une augmentation forte mais tardive par rapport à l'évolution du marché mondial

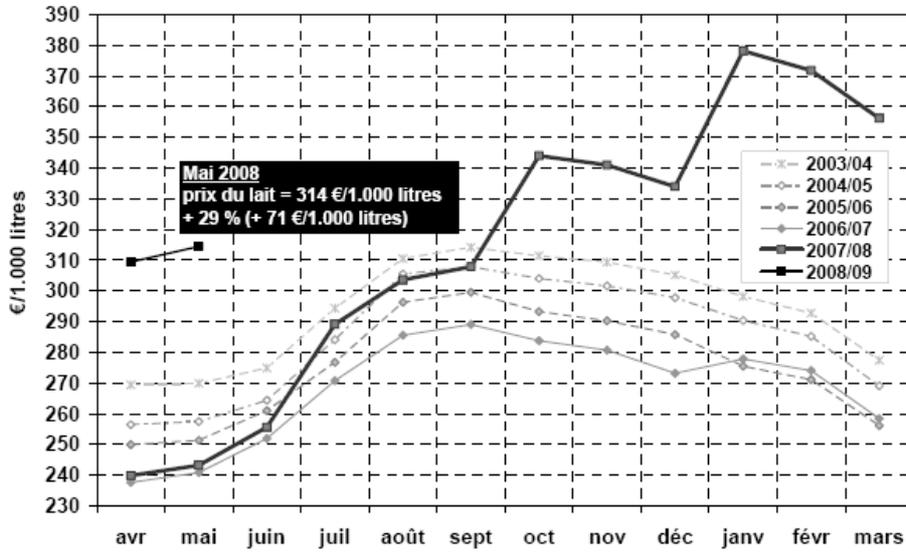
L'envolée des prix des produits laitiers industriels observée dès l'automne 2006, s'est répercutée plus tardivement sur le prix d'achat aux producteurs français et polonais.

En France, compte tenu de son mode de fixation, le prix du lait affiche une stabilité supérieure aux prix constatés dans les autres pays européens (cf. 2.3.3). Une hausse du prix du lait a pu être négociée à partir de 2007 du fait de la bonne tenue des débouchés des produits laitiers sur le marché français. Mais elle intervient après plusieurs années de baisse de prix, suite aux diminutions des prix d'intervention du beurre et de la poudre de lait, passant de 311 €/1000 litres en 2002 à 270 €/1000 litres en 2006.

Le prix du lait s'accroît effectivement à partir de l'été 2007, avec des hausses de plus de 6 % en juillet et une envolée en octobre pour approcher 350 €/1000 litres en moyenne nationale. En cumulé, sur les 11 premiers mois de l'année, la hausse s'élève ainsi à 8,6 %, pour un prix moyen égal à 288,9 €/1000 litres. (AGRESTE-INSEE). Début 2008, les prix atteignent leur point le plus haut à 380 €/1000 l, puis diminuent un peu. Leur niveau reste cependant élevé en 2008. En mai 2008, le prix du lait est encore 29% supérieur au mois de mai 2007 (Figure 5). Au CNIEL on indique que les industriels seraient conscients qu'une forte rechute des prix entraînerait des conséquences dramatiques sur la production et qu'ils sont prêts à l'éviter.

En Pologne le prix annuel moyen du lait a augmenté de 92,88 zl/hl en 2006 à 107, 12 zl/hl en 2007 (+ 15 %). Le prix a commencé à augmenter à partir de juillet 2007 pour atteindre un pic en décembre, alors qu'en période estivale le prix d'habitude diminue légèrement (Figure 6). Ainsi, entre décembre 2006 et décembre 2007, le prix du lait standard a augmenté de 34 %. Ensuite, le prix, à la différence de la France, a fortement rechuté au début de l'année 2008, de 24 % entre décembre 2007 (le point le plus haut) et mai 2008. Il atteint au mois de mai 2008 un niveau un peu supérieur à ce qu'il était l'année précédente à la même période (104,9 zl/hl au lieu de 98,5 zl soit un niveau de 6 % supérieur).

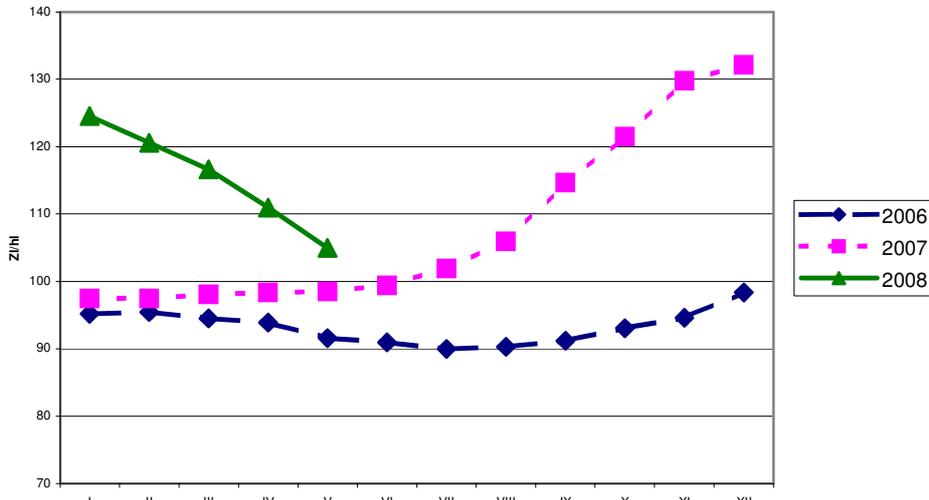
Figure 5: Evolution du prix du lait à la production en France
Prix du lait payé au producteur*



* : toutes primes comprises, toutes qualités confondues, ramené à un lait standard (38g de MG, 32g de MP)

Source : Office de l’Elevage, Tableaux de bord hebdomadaires, 2008

Figure 6: Evolution du prix moyen au producteur en Pologne



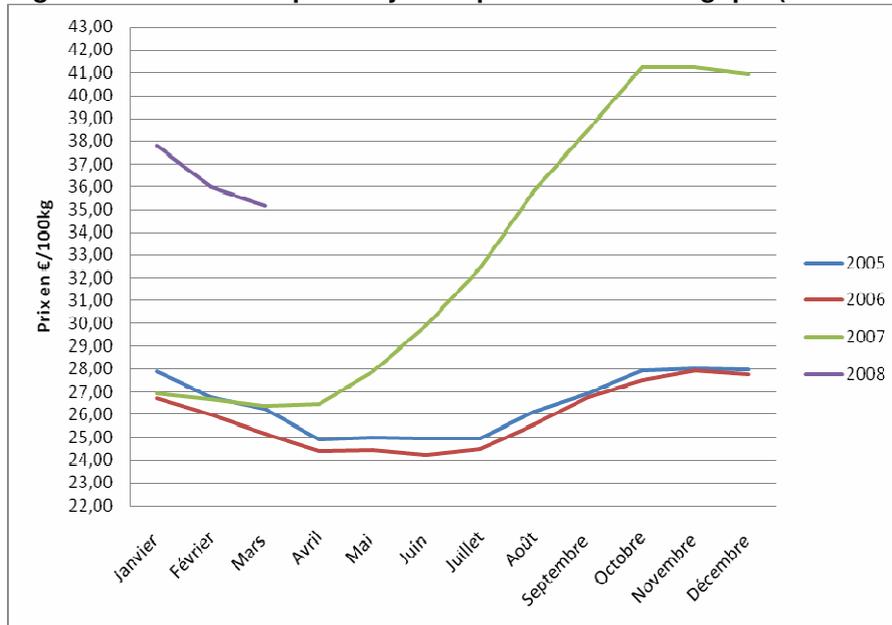
Source : Polish Statistical Office

En Belgique, l’augmentation des prix est également plus rapide qu’en France mais part d’un prix inférieur (moyenne inférieure à 28€/100kg) (Figure 7). Globalement, l’augmentation des prix a été

de 28% entre la moyenne des prix de 2006 et de 2007. Pour la région wallonne⁵, entre le pic d'octobre 2007 et octobre 2006, l'augmentation du prix est de 47 %, soit l'augmentation la plus forte des pays étudiés. En revanche, les prix y diminuent moins rapidement (-14 % entre mars 2008 et octobre 2007) qu'en France et en Pologne et sont, au mois de mars au même niveau qu'en France.

Réaction à l'échelle européenne. Suite à la baisse des prix depuis 2008 dans les autres pays européens, en Allemagne, la Fédération des producteurs laitiers (Bundesverband Deutscher Milchviehalter), qui représente 50 % des producteurs allemands a réitéré, fin avril, ses menaces d'arrêt des livraisons en représailles à des baisses de prix dans la grande distribution. Suite à cette initiative une grève de lait importante a commencé en mai 2008, en Allemagne. C'est le cas également aux Pays-Bas, en Suisse et en Autriche, mais à une échelle plus modeste. En Belgique, les membres du Belgian Dairy Board, ainsi que des producteurs laitiers non membres de la région, ont décidé de suivre cette initiative à partir du 28 mai. Leur objectif est d'obtenir un prix équitable et durable pour le lait et d'équilibrer l'offre et la demande sur le marché laitier. En Pologne, les producteurs s'appuient également sur le contexte de baisse rapide des prix depuis décembre pour demander le maintien des quotas.

Figure 7: Evolution du prix moyen au producteur en Belgique (Wallonie)



⁵ Nous ne disposons pas du même détail pour la Flandre ?

Source : Direction générale de l'agriculture, région Wallone

b. Les différences régionales ou de filières spécifiques

En France, la hausse des prix ne concerne pas les produits valorisés sous signe de qualité. Les données issues des fermes-types de l'Institut de l'Elevage (résultats 2007) suggèrent que la hausse n'a pas concerné les filières sous signe de qualité (AOC). Ainsi, les prix pour les producteurs du Jura et de Savoie n'ont pas augmenté alors qu'il s'est accru de 6 à 8 % dans les autres régions.

En effet, le mode de détermination des prix, comme on l'a vu plus haut, est différent dans ces filières. La production repose sur un cahier des charges spécifique et le prix fait l'objet d'une négociation « interne » donc beaucoup plus déconnecté des prix des autres marchés (et a fortiori du marché mondial) que le lait « tout-venant » produit dans les autres filières. Dans les filières « conventionnelles », même si le prix est fixé avec un certain décalage et avec une forme de lissage par rapport au prix mondial, il est plus susceptible de suivre la hausse des cours que ces filières « de niche ».

En Pologne, les écarts de prix en région se sont atténués. On l'a vu plus haut, le mode de fixation du prix par négociation directe entre producteur et collecteur mais aussi les différences dans les caractéristiques des bassins laitiers, font que les prix sont très différents d'une région à l'autre. Or la hausse générale des prix a plutôt conduit à réduire les écarts régionaux. Ainsi en 2007, les écarts régionaux du prix du lait ont diminué. En 2007 l'écart de prix allait de 930 Zl/1000 litres à 1113 Zl/1000 litres (soit une différence de 183 Zl/1000l) alors que cet écart allait de 780 à 1011 Zl/100 l en 2006 (soit une différence de 231 Zl/1000 l).

1.2. Les stratégies des producteurs en réponse à la hausse des prix

1.2.1. Evolution récente des volumes globaux collectés

Tableau 3: Evolution de la collecte en Europe

Dans l'Union Européenne

(millions de litres)	Mars 2008		Cumul campagne 2007-2008	
	Volume collecté	Evolution n-1	Volume collecté	Evolution n-1
TOTAL UE à 15	10 137	+ 1,2 %	114 590	+ 0,3 %
TOTAL UE à 27	11 686	+ 1,1 %	133 457	+ 0,2 %
France	2 223	+ 7,7 %	23 430	+ 1,7 %
Allemagne	2 397	+ 0,2 %	27 502	+ 1,4 %
Pays-Bas	943	+ 1,0 %	10 809	+ 1,1 %
Royaume-Uni	1 168	- 3,1 %	13 605	- 2,0 %
Pologne	730	+ 1,8 %	8 805	- 1,2 %

source : Office de l'Elevage, Tableaux de bord hebdomadaires, 2008

Rq : Les campagnes laitières correspondent à une période allant de du 1^{er} avril au 31 mars suivant.

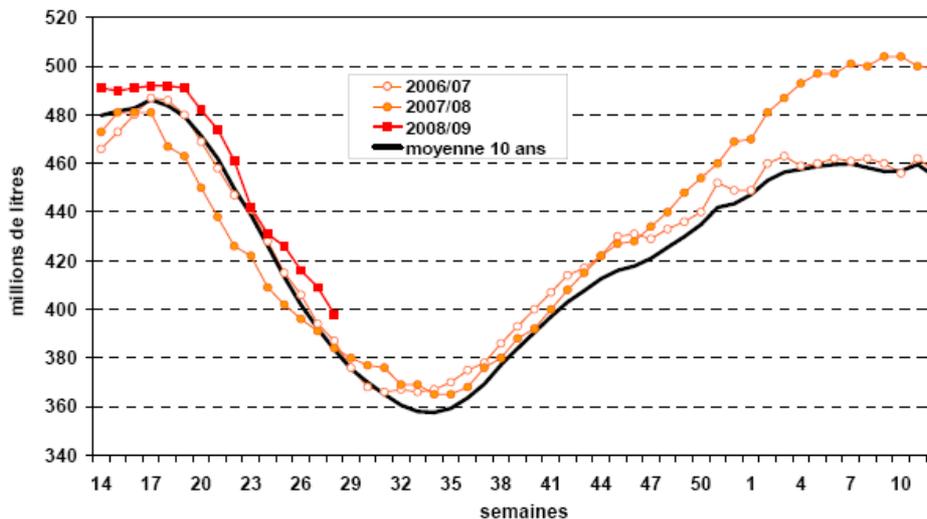
Sur la dernière campagne, la production a globalement peu progressé au niveau européen. Seuls certains pays ont pu tirer profit de l'embellie des marchés comme les Pays-Bas, l'Allemagne et la France. En revanche, on observe une baisse en Pologne ou au Royaume-Uni ainsi qu'en Belgique et au Luxembourg (respectivement -7 % et -0,4 % d'après Eurostat sur les mois de mars 07 et mars 08).

En France, la filière a réagi en adaptant le niveau de production, mais plutôt en fin de campagne. Ainsi, la collecte s'est maintenue haute durant l'hiver 2008, avec des livraisons hebdomadaires en hausse de 6 % en janvier et de 9 % en février 2008, alors qu'habituellement à cette période de l'année, la collecte hebdomadaire tend généralement à se stabiliser (Figure 8). Au final, la collecte de la campagne 2007-2008 aurait augmenté de 1,7 % par rapport à la précédente.

En Pologne, la collecte a aussi augmenté en fin de campagne, en mars 2008 (+1,9 % par rapport à mars 2007) (Figure 9). Malgré cette reprise, la collecte annuelle devrait reculer de 1 à 2 % sur l'ensemble de la campagne à cause de conditions climatiques très défavorables, ce qui se soldera par une sous-réalisation accrue, comprise entre 3 et 4 %. En revanche, les signes de regain d'intérêt des éleveurs devraient permettre une augmentation sensible de la production pour la prochaine campagne (Institut de l'Élevage, 2008).

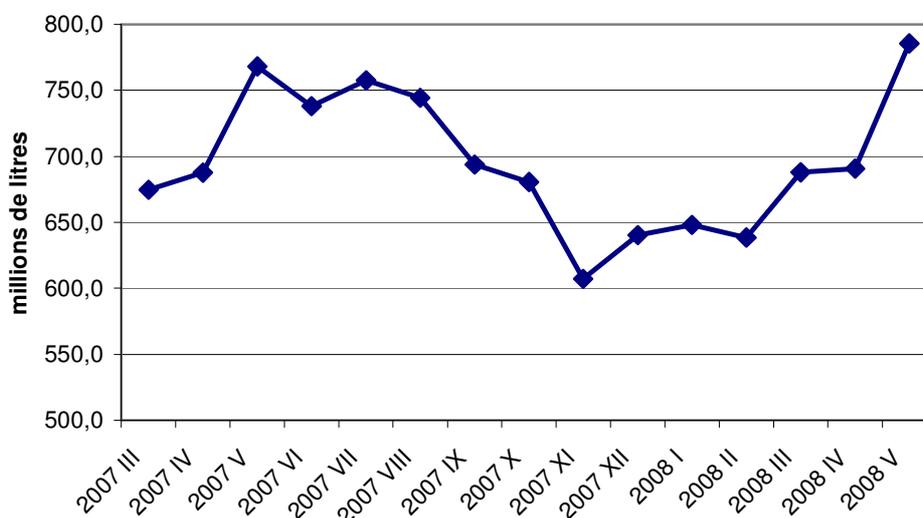
Figure 8: Collecte de lait en France de 2006 à 2008 (millions de litres)

Collecte hebdomadaire des dernières campagnes



Source : Office de l'Élevage

Figure 9: Collecte de lait en Pologne de mars 2007 à mai 2008 (millions de litres)



Source : Polish Statistical Office

1.2.2. L'adaptation des éleveurs à court terme

A court terme, les éleveurs, en France et en Pologne (Institut de l'Élevage, 2008), ont combiné les actions suivantes pour augmenter leur production :

- Un apport accru en aliments concentrés pour augmenter la production par vache.
- La rétention de vaches initialement destinées à la réforme pour maintenir l'effectif. Toutefois, outre le fait que les vaches ne sont plus très productives, cette stratégie a une incidence négative sur la qualité du lait livré.
- Dans certains cas, la rétention de génisses initialement destinées à la vente (viande)

Les autres solutions sont de moyen terme et supposent que les éleveurs aient une bonne vision de l'évolution des marchés pour s'y lancer. Il s'agit d'accroître la taille du cheptel par l'achat de génisses. Mais l'offre en génisses prêtes à entrer en production était alors inexistante, ne permettant pas de recourir à cette stratégie. Une autre possibilité est de créer de nouvelles unités de production. Seulement, monter un élevage laitier nécessite au minimum une dizaine d'années. Aussi est-il trop tôt pour observer un changement de stratégie de cet ordre parmi les éleveurs (sauf un début chez producteurs intensifs cf. 1.2.4.b).

1.2.3. Les capacités de réponse des producteurs sont contrastées suivant les types d'élevage

Tous les types d'éleveurs ont généralement cherché à augmenter leur production en combinant plusieurs des actions citées ci-dessus. Néanmoins, différents facteurs rentrent en compte pour permettre une réponse effective des producteurs avec des résultats significatifs :

- Le type de systèmes de production (intensif/extensif), leur potentiel à produire plus et leurs coûts spécifiques de production ;
- Les conditions climatiques, qui jouent sur la quantité et la qualité d'alimentation disponible ;
- Le prix des aliments concentrés ;
- Le circuit de commercialisation et la rapidité de la filière à répercuter les prix.

Enfin, il faut prendre en compte les marchés des autres productions pour comprendre les arbitrages des producteurs. Ainsi, le contexte de forte hausse des prix des céréales a également joué un rôle important, non seulement par son impact sur le coût des aliments mais aussi dans les opportunités de vente offertes aux producteurs de lait/céréales, qui ont pu faire de nouveaux arbitrages entre les deux activités. Enfin, le marché de la viande bovine vient complexifier le schéma de décision des producteurs, puisque les éleveurs peuvent choisir de différer ou au contraire avancer les ventes des animaux qui par ailleurs peuvent produire du lait.

Ainsi, en France, on peut distinguer plusieurs cas :

a. Les élevages intensifs spécialisés lait ont répondu rapidement à la conjoncture

L'augmentation de la collecte a été plus marquée dans les zones d'élevage intensif, utilisant à cheptel à plus fort potentiel génétique. Ainsi les hausses ont été de 12 à 15 % en Bretagne, Normandie et Pays de la Loire.

Les éleveurs ont donné plus de concentré à un cheptel capable de produire plus, passant à trois traites par jours dans certaines exploitations. L'augmentation des coûts de production était généralement couverte par les prix du lait proposés.

b. Dans les exploitations de polyculture-élevage, le prix des céréales a joué un rôle déterminant

Dans ces exploitations, le prix élevé des céréales est surtout entré en concurrence avec l'activité laitière. La collecte est demeurée moins dynamique dans les zones de polyculture-élevage : Aquitaine, Centre, Midi-Pyrénées, Bourgogne et Poitou-Charentes. En effet, les prix élevés des céréales a incité les producteurs à augmenter leur surface cultivée en maïs.

Mais, on observe aussi que certains élevages producteurs de maïs (notamment dans le Sud-Ouest) ont eu tendance à l'utiliser dans les rations alimentaires de manière à intensifier la production tout en

profitant notamment d'économies en termes de coûts d'alimentation. En fait, ils ont pu jouer sur les deux tableaux, intensifier dans une certaine mesure la production laitière et bénéficier des opportunités de marché pour le maïs.

c. Les exploitations herbagères ont répondu de manière limitée

L'année 2007 a été plutôt défavorable à la production d'herbe. Dans les exploitations spécialisées lait fondées sur une alimentation à base d'herbe, pour augmenter la production laitière, il fallait que les éleveurs augmentent les rations d'aliments concentrés. Ils l'ont fait en partie, mais ont été limités par le coût élevé de ces concentrés. L'augmentation bénéfique des prix du lait a été rognée par l'augmentation des coûts d'alimentation. En outre, le marché de la viande a été relativement favorable, les éleveurs de cheptel mixte (lait/viande) ont pu arbitrer en faveur des ventes de brouillards (par exemple dans le Massif Central). Donc au final, dans les zones d'élevage herbagers la collecte n'a pas vraiment augmenté.

En Pologne, la campagne 2007-08 a été plus chaotique : les conditions climatiques caniculaires ont été très défavorables aux systèmes herbagers, qui sont dominants. La collecte laitière a ainsi été affectée tout l'été. Les élevages herbagers ont eu des difficultés comme en France à répondre à l'incitation des prix élevés.

1.2.4. Les évolutions probables à ce jour face à des prix plus élevés sur le moyen terme

a. La tendance à la restructuration de la production ne devrait pas changer significativement

L'effet de l'augmentation du prix du lait risque d'être trop court pour entraîner de réelles modifications dans l'évolution des structures et les changements de tendances.

En Pologne, l'effet de l'entrée dans l'UE sur la restructuration profonde en cours est bien plus déterminant que l'évolution récente des cours sur les stratégies d'exploitations.

En France, d'après ATLA, l'augmentation des prix du lait aurait cependant freiné le rythme des cessations laitières et repoussé les départs à la retraite dans le secteur. S'ils sont avérés, ces changements se feront sentir plutôt lors de la prochaine campagne.

b. Une redynamisation de l'activité laitière dans l'Ouest

Dans les zones intensives de l'Ouest cette bonne conjoncture 2007 a redynamisé la production et certains éleveurs commencent à mettre en place des stratégies de moyen terme. Ils cherchent à sécuriser leur cheptel en y intégrant davantage de génisses de renouvellement. Ils cherchent également à consolider leurs stocks fourragers pour faire face à des évolutions positives de leurs

droits à produire. Ainsi, la conjoncture récente renforce une tendance observée de longue date, d'une spécialisation des régions Ouest sur la production de lait.

c. Dans les systèmes de polyculture, des arbitrages plutôt défavorables au lait

On observe déjà un décrochement de la production laitière dans les régions de polyculture-élevage, d'autant que la hausse des prix des céréales a été beaucoup plus précoce que celle du lait. La hausse récente des prix du lait n'a pas permis d'inverser cette tendance car le prix des céréales augmente plus que celui du lait.

Les éleveurs ont cherché à maximiser leurs surfaces en cultures (maïs ensilage), d'une part pour alléger leurs charges en alimentation, d'autre part pour profiter des opportunités sur le marché des céréales. Quelques producteurs ont même préféré stopper la production laitière au profit de la production céréalière. Ils pensent plus bénéficier de l'augmentation des cours des céréales que du lait et anticipent sur le maintien des prix élevés des céréales. Par ailleurs, la « pénibilité » du travail du lait joue en défaveur de cette activité.

Cette tendance a évidemment une limite : les producteurs peuvent augmenter à court terme leur surface en céréale mais peu d'exploitations peuvent réellement se passer de l'activité laitière, car elles ne disposent pas de suffisamment de surfaces pour ne vivre que des céréales, même vendues à bon prix. De plus, si le choix de quitter la production laitière est fait, il n'est plus réversible en général, à cause du temps nécessaire pour monter l'atelier mais également des conditions de travail plus pénibles en production laitière qu'en production végétale qui dissuadent d'un retour en arrière.

L'Institut de l'Élevage évalue que pour assurer la différence de marge nécessaire pour maintenir l'intérêt de la production de lait par rapport aux céréales, vu les investissements plus élevés qu'elle requiert, le prix du lait doit être de 380 €/ 1000 l quand le blé est à 200 €/t.

1.3. Des résultats économiques contrastés suivant les systèmes de production et les régions

On se centrera ici sur la France, car les données nécessaires à l'analyse des marges en Pologne sont peu disponibles.

On peut utiliser une typologie simplifiée pour décrire les évolutions des élevages, avec deux critères :

- le degré de spécialisation en lait, avec des exploitations spécialisées lait ou au contraire diversifiées, soit avec des cultures, soit des bovins viande ;
- le degré d'intensification de la production laitière, avec soit des intensifs utilisant en majorité le maïs comme base de l'alimentation, soit des extensifs utilisant l'herbe majoritairement.

De manière générale, on peut dire que les systèmes en polyculture ont le plus profité de la conjoncture. Parmi les systèmes spécialisés, ce sont les intensifs qui ont le plus bénéficié de la hausse des prix. Enfin, les systèmes spécialisés et herbagers ont eu des difficultés. Enfin les systèmes AOC des montagnes de l'Est (Jura, Savoie) n'ont au contraire pas bénéficié de cette hausse.

Tableau 4: Evolution du revenu des différents systèmes de production

Systèmes de production	Evolution EBE entre 2006/2007
Polyculture lait/culture	De l'ordre de + 20 % dans le grand Ouest 14 % dans le Nord-Est
Polyculture lait/viande	De + 3 à 8 % selon les régions. Augmentation plus faible si système à l'herbe (+3 %), plus élevée si système basé sur le maïs (+8 %)
Spécialisés lait, intensifs (utilisation du maïs)	De +10 à 18 % selon les régions. Concerne surtout le grand Ouest : pays de la Loire, Bretagne, Basse Normandie, Poitou-Charentes
Spécialisés lait, maïs + herbe	Un cas documenté (Nord Massif Central + 9 %)
Spécialisés lait, herbe	De -1 à -3 % selon les régions
AOC des montagnes de l'Est	De - 5 à - 9 %)

Source : d'après Institut de l'élevage 2008

1.3.1. Les systèmes les plus diversifiés et notamment qui produisent du maïs profitent le plus du contexte

Comme on l'a vu avec la description des systèmes de production français, les systèmes diversifiés notamment avec des cultures sont ceux qui génèrent les meilleurs revenus et qui bénéficient de la plus forte augmentation entre 2006-2007 et 2005-2006 (c'est bien grâce aux céréales qu'ils améliorent significativement leur revenu). De la même façon, pour les plus spécialisés en lait, ceux qui produisent en plus des céréales (notamment du maïs), donc ceux des plaines plutôt que ceux des montagnes, ont les meilleurs résultats. Ainsi, l'évolution esquissée en 2006-2007 se retrouve clairement amplifiée sur la campagne 2007-2008.

Les systèmes en polyculture de l'Ouest sont donc les grands gagnants de cette conjoncture. Ils ont en fait profité de manière parallèle de la flambée et du lait et du poids de l'augmentation des céréales dans leur revenu, qui a joué un rôle déterminant. Leur marge globale (ou EBE : Excédent Brut d'Exploitation⁶) progresse de 18 à 21 % (Institut de l'Élevage, 2008).

⁶ EBE = L'excédent brut d'exploitation est le solde entre les produits d'exploitation et les charges d'exploitation qui ont été consommées pour obtenir ces produits. Il correspond donc au résultat du processus d'exploitation, et diffère du résultat d'exploitation dans la mesure où il ne prend pas en compte les dotations aux amortissements et provisions pour dépréciation d'actif. Il correspond également à la somme des marges brutes des différentes productions.

1.3.2. Une augmentation incitative des marges de la production laitière pour les intensifs

Afin d'augmenter leur production, les éleveurs de l'Ouest ont augmenté les concentrés de 25 à 30 %. Le prix de ces derniers avait également augmenté de 25 % à cette période. Ainsi, l'augmentation du coût de production annuel s'est situé au alentour de 28€/1000 litres alors que l'augmentation des prix du lait s'est situé à 50€/1000 litres fin 2007 et 100€/1000 litres début 2008. Au final, cette opération restait donc rentable. Aujourd'hui l'augmentation des coûts s'élève à 60€. Les prix du lait permettent encore de les couvrir mi-2008 en ménageant un bénéfice, mais cette situation pourrait s'inverser si ces derniers continuent à diminuer. (Institut de l'Elevage, 2008).

Les systèmes laitiers intensifs de l'Ouest (Bretagne et Pays de la Loire) voient augmenter leur marge globale de 13 %. Le climat a été favorable au maïs, et les stocks ont permis de répondre aux incitations du marché pour produire plus en hiver.

Exemple : un système spécialisé maïs de Bretagne

La production du lait a augmenté de 5 % et le prix de 6 %, entraînant une augmentation de 11 % du lait dans le produit brut. Ce dernier augmente de 12 % (la part des cultures augmente de 34 %). Les charges opérationnelles augmentent de 20 %, avec un doublement du poids des concentrés. La marge globale augmente de 15 %.

1.3.3. Les systèmes herbagers ont été défavorisés par la conjoncture de l'année 2007

Les systèmes herbagers connaissent une légère baisse de leur marge globale de -1 % à -3 %. Deux explications à cela : un climat qui rendait difficile la production en système herbagé (bonne production mais récolte difficile et moindre qualité), et il leur a fallu augmenter les achats d'alimentation complémentaire, entraînant une hausse des charges. L'augmentation des prix n'a permis que de couvrir partiellement l'augmentation des charges, ce qui explique un résultat négatif. D'autre part, le cheptel étant conduit de manière plus extensive et étant génétiquement moins productif, on ne peut que difficilement augmenter rapidement la production avec des concentrés.

Exemple : un système herbager des pays de la Loire

Le produit Brut a augmenté de 5 %. La part du lait dans le produit augmente de 10 %, grâce à la hausse des prix de 7% et à une augmentation de la production de lait de 2.5 %. Les charges opérationnelles augmentent de 24 % (dont 33 % pour les frais d'élevage et 44 % pour les concentrés), ce qui explique une baisse au final de la marge globale de 3 %.

1.3.4. Les zones AOC des montagnes de l'Est ont été perdantes

Contrairement aux autres zones laitières, les régions des montagnes de l'Est n'ont pas profité de la hausse des prix du lait.

En premier lieu, elles ont connu une stagnation, voire une baisse des prix du lait en 2007. Par exemple, fin 2007 les transformateurs allemands achetaient le lait tout venant plus cher que celui destiné au Comté, qui bénéficie pourtant généralement d'un prix très élevé lié au respect d'un cahier des charges très contraignant.

Il faut noter que dans le système des AOC Comté (Jura) et Beaufort (Savoie), le prix du lait ne suit pas les recommandations du CNIEL. Les filières laitières en Comté et Savoie fixent en leur sein en fin d'année le prix du lait pour l'année suivante, en fonction des prix de vente du fromage observé pendant l'année en cours. Les cours élevés des produits laitiers ne peuvent donc se répercuter qu'avec un retard d'un an. Les transformateurs n'ont pas pu négocier avec les distributeurs des augmentations de prix de leurs fromages car leurs fromages sont déjà chers. Les fromages de ces AOC ne connaîtront donc pas une augmentation des cours aussi importante que les autres, même en attendant une année.

Ensuite, le climat a été défavorable à la qualité du foin. Les producteurs ont donc du acheter cher des concentrés, ce qui ne les a pas incités à en acheter davantage pour essayer de produire plus. Les concentrés sont d'autant plus chers dans ces zones que les cahiers des charges des AOC sont très stricts sur leur composition. Leur prix a augmenté de 30 % à 35 % sur cette période.

Les éleveurs ont plutôt joué sur le maintien un peu plus long de l'exploitation de vaches qui auraient été réformées sinon. Et malgré un apport de concentrés, leur production n'est pas optimale.

En conséquence, les résultats moyens (excédent brut d'exploitation) des exploitations de ces régions ont diminué de 5 à 9% entre 2006 et 2007.

Exemple : le système herbagé du Jura

Le prix s'est maintenu ainsi que la production, le produit brut est donc stable. Les charges opérationnelles augmentent de 15 % entraînant une baisse de l'EBE de 9 %.

1.3.5. En Pologne

D'après M. Dabrowski, les revenus des éleveurs ont augmenté durant la dernière période. Ainsi pour les éleveurs de taille importante (plus de 50 vaches laitières) le revenu était récemment 3 fois supérieur aux autres secteurs, ce qui constitue un record. D'une manière générale, leur revenu reste plus élevé que pour les autres catégories de travailleurs, mais dans des proportions moindres.

Cette information va dans le même sens que les données d'Eurostat qui montrent que les revenus agricoles ont globalement augmenté de 13,7 % entre 2006 et 2007 en Pologne pour une moyenne de 5,4 % en Europe et 7,5 % en France et 1,7 % en Belgique. Il n'est pas possible de dégager précisément l'augmentation du revenu liée aux ventes de céréales ou de lait, mais on sait qu'au niveau

européen le lait constitue le premier pourvoyeur de revenu pour la production agricole (13,4 % par rapport à 9,6 % pour les céréales en 2006).

2. Impact au niveau des transformateurs

Au niveau des transformateurs, il faut distinguer deux types de marchés :

- **Les marchés intérieurs, qui concernent les produits de grande consommation.** Les stratégies des industriels et les prix fixés résultent non seulement de l'évolution de la demande des consommateurs mais aussi d'un rapport de force entre industriels et distributeurs. On présentera ici les réponses des transformateurs à la hausse des prix du lait produit sur le territoire.
- **Les marchés d'exportation, intra-communautaires ou vers les pays Tiers, qui concernent aussi bien les PI que ceux de grande consommation,** pour lequel les industriels ont peu d'influence sur le niveau des prix. On présentera ici les stratégies des transformateurs à la hausse des prix des produits laitiers sur le marché mondial, qui peuvent représenter une nouvelle opportunité pour eux et éventuellement conduire à des arbitrages entre gammes de produits proposés et débouchés prioritaires.

Pour la suite de l'analyse on distinguera donc dans la mesure du possible ces deux types de produits et de marché pour la France et la Pologne. On essaiera également de faire un point sur les conséquences de la hausse des prix des PI sur le commerce extérieur de l'UE.

2.1. Sur le marché intérieur

2.1.1. Une répercussion globale des prix d'achat du lait sur les prix de vente des produits finis

La majorité des industriels ont suivi les recommandations de hausse de prix de l'interprofession, sous peine de générer la grogne des producteurs ou une tentative de trouver d'autres collecteurs plus généreux. **Ils ont intégralement reporté cette hausse sur les produits vendus**, d'autant que leur activité des transformateurs génère une marge assez faible, de l'ordre de 1 à 2 % (d'après ATLA). Mais, ils auraient retardé cette répercussion si bien que l'augmentation des prix de vente ont été sensibles seulement au début de l'hiver. Cependant, la DGCCRF relève que des «répercussions excessives des coûts des matières premières par les industriels ont été observées» pour certains produits laitiers (voir aussi 4.2.1). En fait, d'après des associations de consommateurs, certains industriels auraient anticipé la hausse des prix de la matière première en augmentant leurs tarifs dès le printemps 2007, et ce, dans un contexte où les règles régissant les relations entre distributeurs et

industriels sont en cours de révision (voir chapitre suivant, révision de la loi Galland), afin d'anticiper des règles qui leur sont moins favorables. Ils auraient alors pu avoir une hausse de leur marge, qui a priori reste passagère.

Les PME les plus étranglées par cette augmentation n'ont tout simplement pas pu suivre les recommandations de prix du lait, et ont continué à l'acheter à un prix inférieur.

2.1.2. Des conséquences parfois néfastes d'une augmentation décalée des volumes de lait

Les efforts de relance de la production liés aux fortes réallocations de quotas (+15 à 20 %) ont porté leurs fruits au-delà des prévisions, mais seulement à partir du début 2008. Il en a résulté une situation d'excédent de la production française depuis janvier 2008.

Certains transformateurs se plaignent de cette situation car ils sont en effet tenu d'acheter toute la production et au prix recommandé par l'interprofession (sauf certaines très petites structures qui n'ont pas pu respecter ces recommandations). La situation s'est donc avérée difficile ces derniers mois, en particulier pour des PME qui ont dû s'endetter pour acheter leur matière première. Certains transformateurs se retrouvent en effet avec beaucoup de lait, dont ils doivent écouler les surplus sur le marché des PI. Alors que ces ventes auraient été intéressantes au cours de l'année 2007, début 2008, après la chute des prix du marché, elles sont plutôt réalisées à perte.

2.2. Sur les marchés à l'export

2.2.1. Evolution des prix

Sur le marché européen, les prix augmentent pour tous les produits laitiers industriels et dans tous les pays à partir de la mi 2007. Cependant l'évolution des cours est atténuée par la fermeté de l'euro par rapport au dollar. Cette évolution suit une période de stabilité, du moins pour la France. La hausse des prix n'atteint pas tous les pays en même temps. En effet, l'Allemagne connaît la hausse avant les Pays-Bas, la France puis la Pologne, où la flambée est plus tardive (Figure 10).

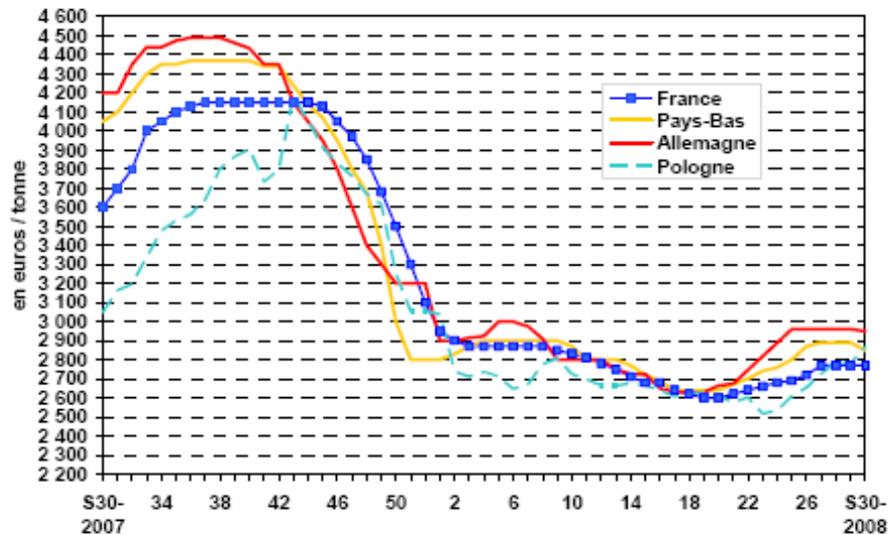
Après un pic à l'été 2007, la tendance s'inverse à l'automne, plus rapidement pour la poudre de lait écrémé que pour la poudre grasse. Pour ces deux produits, les prix après la flambée restent cependant à un niveau supérieur que l'année précédente (+14 % en mai 2008 pour l'une, au moins + 20 % pour l'autre). Le beurre vrac retrouve son prix des dernières années.

Les prix des PI devraient ainsi se stabiliser à un niveau supérieur à la période d'avant la flambée (Réussir Elevage Lait, mars 2008). En effet, il n'y a pas de stocks publics, ni de hausse massive de production de lait en Europe et dans le monde. Ainsi, en Europe, malgré la volonté politique de relancer la production, l'offre devrait rester relativement stable, certains pays ne faisant

plus leur quota : Royaume-Uni, Finlande, Suède, Hongrie, Pologne... Et dans le monde, la production ne parviendra pas à répondre à une demande très dynamique. Enfin, les entreprises ont constitué des stocks fin 2007 quand les prix sont redescendus. Les à-coups sur le marché devraient donc être moins brutaux en 2008 (sauf accident climatique) (Calbrix, 2008).

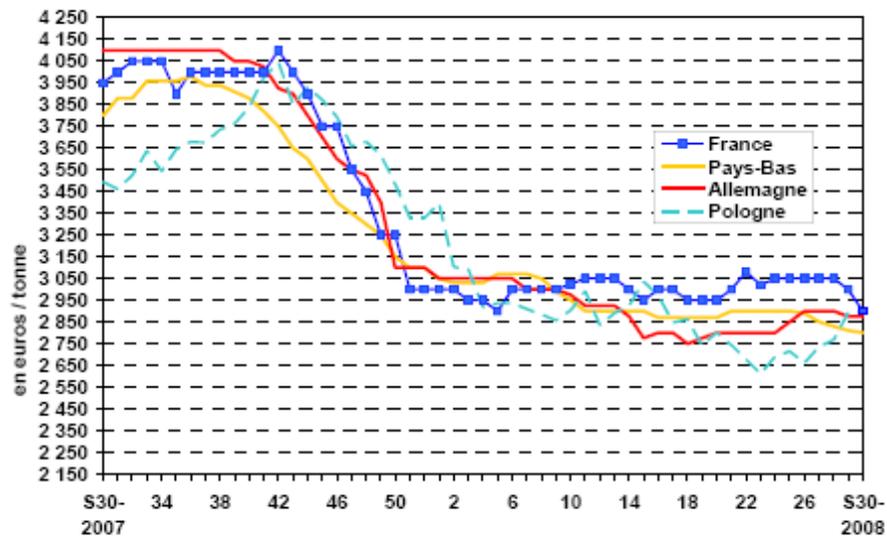
Figure 10: Prix des produits industriels dans l'UE 2007-2008

Beurre vrac

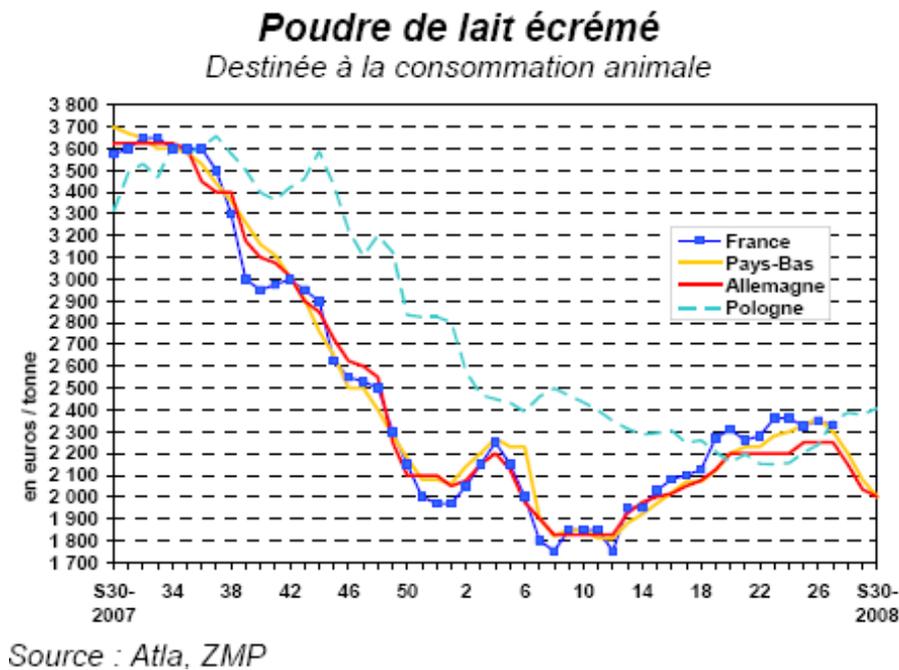


Source : Office de l'Elevage, ZMP

Poudre grasse



Source : Atla, ZMP



2.2.2. Evolution des fabrications et du commerce extérieur

a. Sur le moyen terme, une diminution des exportations européennes de produits laitiers

Entre 1990 et 2000, les prix intérieurs européens ont été en moyenne largement supérieurs aux prix mondiaux. Ainsi, l'écoulement des produits laitiers sur les pays tiers n'aurait pas pu être assuré sans restitutions. Avant la réforme de 2003, les exportations aidées ont ainsi permis d'écouler chaque année environ 10% de la production communautaire de lait. Les dépenses de restitutions concernaient principalement la poudre de lait entier et le lait concentré. Les dépenses liées aux restitutions ont ensuite diminué de manière significative à partir de 2003 suite à la baisse des prix d'intervention.

Même si l'évolution n'est pas linéaire, on observe une tendance générale à la baisse des exportations entre 1995 et 2006. Durant cette période, les exportations de poudres ont été divisées par deux, celles de lait concentré ont chuté (mais se redressent depuis 2004). Les exportations de beurre restent au niveau de 1995. En effet, l'UE est en situation de perdre des parts de marchés. Dans la zone UEMOA, elle était quasiment le seul fournisseur de poudre de lait de 1996 à 1998. Entre 1999 et 2003-2004, les importations en plus de celles de l'UE sont stables et ne dépassent pas 10 % des importations totales. Mais les importations totales de lait en poudre s'accroissent ensuite, de 80

millions de dollars environ en 2002 à plus de 180 millions de dollars en 2006, tandis que les importations en provenance de l'UE stagnent (en euros). Il semble que le MERCOSUR en est été le principal bénéficiaire puisqu'en 2006, d'après les données COMTRADE, il approvisionnait l'UEMOA à hauteur de 28 % de ses importations totales de lait en poudre (Mosnier, à paraître).

b. Sur la période récente : une reprise des exports qui pourrait rester conjoncturelle

La collecte de lait dans l'UE est restée relativement stable en 2007 (+ 0,1 %), à la différence des Etats-Unis par exemple (+2,1 %) et surtout des pays émergents (Chine +16 %, Argentine +4,9 %, Inde + 3,4 %) où la production s'est fortement développée en réponse à une demande intérieure croissante. L'Australie et la Nouvelle-Zélande, principaux producteurs et exportateurs, ont subi des incidents climatiques qui ont affecté leur production.

Dans l'UE, les fabrications et les exportations de produits laitiers ont évolué de façon contrastée suivant les produits et les pays :

Pour la poudre de lait écrémé, l'UE a largement tiré profit de la demande mondiale croissante ainsi que la diminution de la production en Océanie. Après quelques années de baisse des fabrications, celles-ci ont repris en 2007 (+ 3,1 % en moyenne), mais surtout dans les pays plutôt spécialisés dans les PI, l'Allemagne (+ 26 % de fabrications en septembre), l'Irlande (+ 27 %) et la Belgique (+ 20 %). Mais au final, cette évolution semble avoir été ponctuelle, car les fabrications sont retombées à la fin de l'année. Par ailleurs, dans les pays où le secteur du fromage est plus dynamique, les fabrications de poudre ont continué à diminuer (France, Danemark, Pays-Bas) (même si par ailleurs, ils ont augmenté leurs exportations).

Les ventes de l'UE qui diminuaient de façon très importante ces dernières années, se sont donc nettement redressées (+109 %) sur les marchés qu'elle avait perdus, en profitant notamment du manque de disponibilité des exportateurs habituels. Cela concerne surtout la Pologne (+146 % sur les 8 premiers mois de l'année) mais aussi l'Allemagne, le Royaume-Uni et la France, et ce, principalement vers l'Algérie. Les exportations ont été d'autant plus réalisables que la suppression des aides européennes à l'incorporation des poudres dans l'alimentation animale européenne a fait chuter cette activité et donc rendu la poudre plus disponible pour l'exportation.

La fabrication de poudre grasse diminue également depuis plusieurs années, mais dans le contexte de 2007, cette baisse s'est plutôt stabilisée (-1 % en moyenne sur l'UE). Certains pays augmentent leurs fabrications et exportations : l'Allemagne (+5 %), la Belgique, la Pologne (+4 %), les Pays-Bas, qui représentent ensemble 80 % de la production et la quasi-totalité des exportations. Les exportations pour l'UE baissent de 13 %, comme pour d'autres pays exportateurs, suite à la baisse de la demande mondiale. Notamment, les ventes vers l'Afrique subsaharienne chutent fortement du fait de la baisse de la demande solvable.

Pour les fromages, les fabrications suivent leur tendance de progression depuis quelques années, avec une certaine augmentation en 2007, due surtout aux Pays-Bas (+29 %), au Danemark (+9,7 %) et à la Pologne (+5,9 %). Principal exportateur sur le marché mondial, l'UE a continué d'accroître ses ventes vers les pays Tiers (+10 %) et surtout vers la Russie (+16 %), l'Amérique du Nord et l'Asie du Sud-Est. Mais cela concerne essentiellement les Pays-Bas, l'Allemagne et le Danemark.

Tableau 5: Evolution des exportations de produits laitiers 2007 par rapport à 2006

	UE 25	Nouvelle-Zélande	Australie	Etats-Unis
Poudre lait écrémé	+109%	-6 %	-24 %	-20 %
Poudre grasse	-13%	+1 %	-34 %	+19 %
Beurre	0%	-5 %	-14 %	+129 %
Fromages	+10%	+2 %	+4 %	+37 %

Source Office de l'Elevage

Ainsi, certaines zones présentent un fort potentiel de croissance de la consommation, mais cela ne se traduira pas forcément par une augmentation des opportunités pour l'UE, car à l'exception du secteur des fromages, où elle maintient sa position dominante, l'UE est de moins en moins présente sur le marché mondial, se recentrant sur son marché intérieur. C'est le cas notamment pour la zone UEMOA, où pour la poudre de lait grasse, principal produit laitier importé d'Europe, le contexte de hausse des cours a conduit à une chute des importations (Tableau 6) et non à une opportunité de regagner des parts de marché.

Tableau 6: Evolution des exportations de l'UE de produits laitiers vers l'UEMOA (2007/2006)

	En valeur (USD)	Evolution / 2006
Poudre lait	-12 716 850	- 12,9 %
Lait concentré	-6 743 593	-5,8 %
Lait pasteurisé	4 657 347	+ 21,6 %

Source COMTRADE

c. En France et en Pologne

L'euphorie du marché mondial a incité les industriels à accroître les exportations.

En Pologne, les industriels ont ainsi relancé leurs fabrications en particulier de fromages (+5,3 %) et de beurre (+3,9 %) sur les 9 premiers mois de l'année 2007. Le secteur des fromages est particulièrement dynamique depuis quelques années, reposant sur une augmentation de la consommation domestique urbaine, ainsi que sur la demande intra-communautaire et des pays de l'Est. Les exportations de fromages augmentent ainsi vers l'UE de 10,8 % et vers pays Tiers de 5,6 % (Pays de l'Est). Leurs exportations de beurre augmentent vers l'UE +131,6 %, vers pays Tiers de 35,6

% (Office de l'Élevage, 2008). Les industriels augmentent également fortement leurs fabrications et exportations de poudre de lait écrémé, pour se placer surtout sur le marché algérien.

En France, parmi les PI importants, les exportations de poudre augmentent en 2007 (+16% pour la poudre de lait écrémé, +12 % pour la poudre grasse) malgré une production nationale en baisse depuis plusieurs années. Plus de 80 % des ventes de poudre écrémée sont destinées aux partenaires européens, notamment Italie, Pays-Bas et Espagne. La poudre grasse est également destinée en premier lieu aux pays européens (Union économique belgo-luxembourgeoise 20 %, Allemagne, Italie) puis à l'Algérie (25 % des exportations), au Sénégal et à l'Arabie-Saoudite (6 %).

Les fabrications de beurre progressent de 5 % pendant l'année 2007. Les ventes à l'export de beurre reculent en volume (-3 %) ce qui se traduit par la constitution de stocks par les industriels. Le stock total de beurre à fin décembre 2007 est en hausse de 8,7 % par rapport à l'année précédente. Mais sur ce produit, ainsi que sur la poudre, les industriels constituent habituellement des stocks en fonction des fluctuations de la production et de la demande (stocks constitués en été, vidés en hiver).

Parmi les produit de grande consommation, la production de fromages en 2007 (+2 %) est alimentée par le dynamisme de la demande extérieure, ce qui se traduit par la poursuite de la croissance des exportations de fromages en 2007 (+ 4 % en volume). Les ventes des fromages représentent près de la moitié de la valeur de l'ensemble des exportations de produits laitiers. Elles sont essentiellement destinées aux pays membres de l'UE (80 %)

Mais les possibilités de production restent limitées par la quantité de lait disponible. Les augmentations dans la fabrication restent cependant limitées en raison des faibles disponibilités laitières et du peu d'anticipation des transformateurs.

Surtout, **les industriels avaient largement abandonné les PI depuis quelques années**, mais c'est plus le cas en France qu'en Pologne. En effet, la baisse du prix d'intervention sur la poudre de lait écrémé (-15 % étalée sur 4 ans de 2004 à 2007) décidée dans le cadre de la réforme de la PAC de 2003, a fait perdre tout intérêt pour les industriels à la production et l'exportation de lait en poudre. Certains industriels auraient fermé des unités de séchage de poudre en 2007.

Modifier la gamme des produits ? Face à un marché intérieur stagnant, les industriels s'appuient généralement sur les exportations. Vecteur de développement pour les fromages et les yaourts, les marchés extérieurs ne sont qu'une variable d'ajustement pour des fabrications à faible valeur ajoutée comme le beurre et la poudre de lait. Les industriels peuvent être tentés de modifier leur gamme de produits pour profiter des nouvelles opportunités.

Mais les changements dans la gamme de produits proposés ne peuvent être que des choix de long terme. Les grandes industries laitières peuvent dans une certaine mesure réorienter leur production en jouant sur la complémentarité entre leurs différents ateliers de production. Elles peuvent ainsi tenter de vendre une partie du lait frais à l'export puisque la demande interne ne varie

pas fondamentalement (ces produits font généralement l'objet de contrat précisant les quantités avec les distributeurs). Cependant cette option est limitée, puisqu'elle signifie également une bataille des prix pour gagner des parts de marché à l'export. Proposer de nouveaux types de PGC à l'export paraît également difficile à court terme car monter une unité de production d'un nouveau produit prend au minimum 3 à 4 ans. Les PME n'ont dans tous les cas pas l'opportunité de ces réorientations, car elles sont spécialisées sur un petit nombre de produits.

Enfin, **les marchés des différents produits sont très liés donc l'équilibre difficile à modifier**. L'ensemble des produits laitiers constitue un marché cohérent, si bien qu'un déplacement temporaire vers un type de produit, PGC par exemple, entraîne en retour une baisse des PI disponibles sur le marché et par la suite la hausse du cours des PI parallèle à une baisse des cours des PGC.

3. Les évolutions des systèmes publics de régulation

3.1. Les positions par rapport à la fin des quotas

3.1.1. Les propositions de la Commission Européenne et des Etats membres

a. Augmenter les quotas pour accroître la production et limiter la hausse des prix

Depuis mars 2008, les ministres européens de l'Agriculture ont autorisé les agriculteurs européens à augmenter de 2 % leurs quotas de production de lait cette année, pour répondre à une forte demande mondiale et à la hausse des prix. La commissaire à l'agriculture Mariann Fischer Boel a estimé que « *le marché peut tout à fait absorber* » la hausse prévue. Il est important d'agir « *afin de ne pas voir les prix grimper en flèche comme l'an dernier* », lorsque les tarifs du beurre et du yaourt avaient explosé en Europe. Avec une augmentation des quotas, la CE pense ainsi résoudre le problème d'augmentation des prix en accroissant l'offre.

La mesure s'applique pour un an à compter du début de la prochaine campagne laitière débutant en avril. La Commission propose ensuite une augmentation de 1 % par an à partir de 2010/2011 (pas d'augmentation pour la campagne 2009/2010) jusqu'à la campagne 2013/2014.

Cette proposition sera discutée pendant la présidence française. D'après le Ministère de l'Agriculture français, elle ne devrait pas être acceptée en l'Etat car l'Allemagne et la France veulent une augmentation inférieure alors que de nombreux Etats membres veulent une augmentation plus forte (Italie, pays du nord de l'Europe, Pologne...).

b. Augmenter les quotas également pour une « sortie en douceur » du système

Cette décision ponctuelle anticipe une réforme plus large du système des quotas laitiers qui devrait être supprimé en 2015, conformément à l'accord de réforme de la PAC de 2003 et devrait participer selon la Commission à une « sortie en douceur » des quotas. Mais tous les pays de l'UE ne sont pas d'accord. **Les pays du Nord** (Danemark, Pays-Bas) souhaitent supprimer les quotas, car ils renchérissent leurs coûts de production et empêchent les producteurs les plus performants de s'exprimer. Les **pays du Sud** de l'Europe (Espagne, Italie, Portugal, Grèce) et **certains pays d'Europe centrale et orientale**, qui sont des nations déficitaires en lait, s'opposent aux quotas qui, selon eux, les maintiennent dans une situation de sous-appvisionnement national. Ils estiment que sans limitation, leurs producteurs seraient susceptibles de fournir le marché national.

La Pologne, qui ne réalise pas tout à fait son quota (d'environ 1 %) souhaite accroître la réserve nationale de références pour les allouer aux élevages les plus dynamiques et productifs. Or, le rythme des cessations ne permet pas d'accroître la réserve suffisamment vite... Les producteurs demandent donc l'augmentation des quotas pour se restructurer et produire plus, ce qui est tout à fait envisageable vu la qualité de leur production. Mais ils veulent que l'outil quota soit maintenu pour les prévenir de fortes baisses des prix. Enfin, **en France**, on suit la préconisation de Bruxelles tout en sachant qu'on n'arrivera pas à augmenter la production pour satisfaire cette augmentation de quota, avec le dispositif actuel.

3.1.2. Les positions des organisations professionnelles

Au niveau européen, Copa-Cogeca (producteurs), European Dairy Association (industriels) et Eucolait (commerce) rappellent l'importance de maintenir des revenus convenables pour les producteurs sous peine de les voir s'orienter vers d'autres productions. Ils actent la suppression des quotas mais plaident pour la mise en place d'outil de suivi des marchés pour pouvoir réajuster l'approche au fur et à mesure. Ils demandent de faire une étude d'impact de la hausse des prix des produits laitiers sur la demande des consommateurs, de prévoir des mesures d'aide spécifiques pour les zones fragiles, de prévoir une organisation de la filière qui permette une bonne répartition des marges et un soutien pour le développement des marchés (Revue Laitière Française, janvier 2008). Le « European Milk Board » (producteurs) observe que de légères augmentations des quantités de lait dans l'UE suffisent en général à mettre sous pression les prix du lait dans l'UE. Une forte augmentation de la quantité de lait mettrait donc en péril la production laitière européenne. Il suggère de ne pas supprimer le système actuel des quotas mais de le remplacer par un instrument souple de régulation qui équilibre l'offre et la demande (Sillon belge, mai 2008).

En France, les syndicats sont généralement contre la suppression des quotas. La Fédération nationale des producteurs laitiers (Le Monde, 15 mai 2008) estime que seule une augmentation substantielle des prix du lait payés aux producteurs pourra stimuler la production, car la France

n'arrive déjà à réaliser son quota. La Confédération paysanne voit le risque que les prix mondiaux continuent à la baisse, l'augmentation serait ainsi contre-productive. L'Organisation des producteurs de lait (Coordination rurale) estime que l'augmentation des quotas entraînerait la diminution de prix, la disparition d'éleveurs, et une baisse de qualité pour les consommateurs.

L'interprofession laitière (CNIEL) s'oppose, quant à elle, à une augmentation des quotas à fournir, qui seront dommageables aux acteurs de la filière si les prix du lait baissent. Elle préférerait avoir plutôt une plus grande souplesse dans la gestion des Quantités Globales Garanties aux Etats par campagnes et la gestion des pénalités.

En Pologne, le président de la chambre d'Agriculture, Wiktor Szmulewicz, s'est prononcé pour le maintien d'une PAC forte après 2013. Il insiste sur la nécessité de maintenir non seulement le premier pilier de la PAC mais aussi les quotas laitiers. Cela dit, il approuve la décision Bruxelles d'augmenter de 2 % les quotas.

3.1.3. La problématique de volatilité des prix et de l'aménagement du territoire

a. Les risques d'une concentration de la production laitière avec la déprise de régions moins compétitives

En permettant la stabilité des prix, le système des quotas a probablement encouragé l'investissement productif dans de nombreux élevages. Mais il est plus difficile de savoir si ces exploitations resteront compétitives en cas de suppression des instruments de gestion de l'offre pouvant résulter en une volatilité croissante du prix du lait.

Un des risques de la suppression des quotas est d'accélérer la concentration de la production laitière dans les régions les plus favorisées au détriment des zones moins bien placées. Et ce, aussi bien au niveau d'un territoire national qu'entre pays européens.

Une étude prospective sur la suppression des quotas de l'INRA (2007) indique que les coûts de production, de collecte et la position des bassins de production par rapport aux consommateurs sont les trois déterminants principaux susceptibles de favoriser la concentration géographique de la production laitière. Les Pays-Bas, le Royaume-Uni, le Danemark seront ainsi très favorablement positionnés, suivis de la Belgique et l'Italie du Nord. La production dans ces bassins serait susceptible d'augmenter dans la mesure de leurs possibilités physiques. Deux professeurs d'économie suisses (source Web-agri aout 2007) confirment ces tendances en 2006. La suppression des quotas conduirait à une augmentation générale de la production de lait en Europe (+3 %), mais très inégalement répartie : +40 % en Irlande, + 12 % au Danemark et aux Pays-Bas et de manière moins marquée en Italie et en Espagne.

En France, le régime départementalisé des quotas laitiers joue un rôle important dans la répartition équilibrée de la production sur l'ensemble du territoire en garantissant le lien des droits à produire au foncier. Une récente étude du Ministère de l'Agriculture montre que la suppression des quotas se traduirait par une diminution sensible de l'activité laitière dans certaines régions, notamment en Auvergne et dans la région Midi-Pyrénées (Erhel, 2007) et une concentration de la production dans les zones de l'Ouest, plus favorisées et disposant de moins d'alternatives.

L'isolement des systèmes lait de montagne engendre des coûts de collecte très élevés, de l'ordre du triple en comparaison à une zone de plaine. Ils ne peuvent assurer leur viabilité économique que par un équilibre entre faible investissement et une petite capacité de production. L'interprofession estime ainsi que les zones de montagne n'ont pas d'autre choix que de continuer la production laitière ou de s'orienter vers des systèmes bovins viande. Or les cours ne sont pas favorables à la viande en ce moment et les revenus dans ces systèmes sont beaucoup moins réguliers et soumis à plus de risque que ceux du lait. Une augmentation de quotas importante entraînerait une chute des prix, qui n'assurerait plus la rentabilité de la production laitière en montagne. Elle pourrait alors subir une forte déprise.

b. Les outils proposés par les différents acteurs

Une aide à la production en zone de montagne. Si les quotas viennent à être supprimés, un soutien aux éleveurs en montagne ainsi qu'une aide à la production sur la durée devraient être apportés. La solution mise en avant par le ministère de l'agriculture et autorisée par la CE serait d'utiliser les possibilités de l'article 68 (encadré suivant) pour créer une aide couplée à la production laitière dans les zones où les contraintes de production sont fortes.

La position française sera donc de tenter d'augmenter les plafonds alloués à cette aide, pour qu'elle permette de couvrir les besoins. L'Allemagne et l'Autriche devraient la soutenir dans ce sens, car ils ont les mêmes caractéristiques de production de lait en montagne. En Pologne, le ministère de l'agriculture, M Sawicki, a expliqué également aux autorités européennes que la réforme devrait prendre en compte les régions les plus défavorisées, telles que les régions montagneuses au sud de la Pologne.

L'article 68

Le règlement servant de base aux paiements des aides du premier pilier de la PAC (aides aux producteurs liés à la production ou découplées, le règlement CE 1782/2003) prévoit une possibilité d'attribuer des aides couplées à la production pour des systèmes particuliers, intéressant pour des aspects environnementaux ou de qualité. Dans la **proposition de règlement du conseil établie par la CE pour le Bilan de santé de la PAC le 20/05/2008, des modifications sont proposées pour cet article**, numéroté désormais article 68. Il pourrait être utilisé pour les systèmes laitiers de montagne.

Le maintien des aides au stockage privé. Pour la FNPL il est important de maintenir les aides au stockage privé du beurre et des fromages « pour atténuer la volatilité des prix ». C'est aussi la position du ministère, qui souhaite conserver les outils qui peuvent encore l'être : droits de douanes et stockage (public ou privé).

Des systèmes d'assurances agricoles. Mme Fisher Boel estime que les systèmes d'assurance peuvent être pertinents, mais pas sur le modèle américain (basé sur le maintien du revenu des agriculteurs), non transposable en Europe. En Europe, il faut d'après elle mettre en place une assurance « à prix pas trop élevés, qui tienne compte du fait que le risque est partagé par toute la société ».

3.2. Les positions par rapport aux soutiens à l'exportation

3.2.1. Etat des lieux des restitutions européennes

Les taux de restitution à l'exportation sont à zéro pour l'ensemble des produits laitiers depuis le 15 juin 2007. Mais il faut noter que cette mise à zéro est liée au contexte du marché. Il s'agit donc d'une fixation des taux de restitution à zéro et non d'une suppression du dispositif. Si les conditions de marché le justifient, des taux de restitutions différents de zéro seront de nouveau fixés et la situation sera réexaminée en Comité de gestion.

- Pour la poudre de lait écrémé : le maintien des prix à un niveau élevé et la bonne compétitivité de l'UE sur le marché mondial en 2007 ont conduit la Commission à ne pas réintroduire de restitutions au cours de l'année. Elles avaient été mises à zéro le 16 juin 2006.
- Pour les fromages : les restitutions ont également connu des baisses avant leur mise à zéro le 15 juin 2007. La Commission a justifié sa décision par la situation favorable du marché, la réduction de l'écart entre les cours mondial et communautaire.
- Pour les produits frais : la bonne situation de marché a eu les mêmes effets sur les taux de restitutions des produits frais. Les baisses successives ont abouti à une mise à zéro le 15 juin 2007.

3.2.2. Des désaccords parmi les Etats membres

La crise alimentaire dans les pays pauvres fait ressurgir le conflit autour de la PAC : Londres dénonce les subventions agricoles, alors que pour Paris et Berlin c'est la preuve qu'il faut préserver le modèle. La **Grande-Bretagne** via son ministre des Finances réclame la libéralisation du commerce agricole ainsi que la suppression de tous les mécanismes de prix garantis aux exploitants car ils contribuent à maintenir des prix artificiellement élevés.

La **Finlande et quatre nouveaux Etats membres** ont récemment réclamé le retour des restitutions dans le secteur laitier, afin de faire face à la faiblesse du dollar et à la baisse récente des prix. Mais la Commission a fait savoir qu'elle n'entend pas aider les exportations alors que le prix du beurre se situe à 123% du prix d'intervention. Elle estime que de nouvelles opportunités vont se présenter sur le marché mondial. A ce stade, les opérateurs ont déjà 51 000 tonnes de beurre en stock privé, contre seulement 27 000 l'an dernier à la même époque, ce qui montre, selon Bruxelles, qu'ils sont plutôt confiants dans la bonne tenue des cours du beurre à moyen terme.

En **France**, l'interprofession souligne que l'insécurité économique pour les acteurs de la filière va croître du fait de la disparition des outils de gestion du marché. Pour limiter son impact, le CNIEL souhaite voire réaffirmé le principe de préférence communautaire et donc le maintien réel, jusqu'en 2013, des restitutions aux exportations et des dispositifs d'aide au stockage et à l'écoulement sur le marché communautaire.

3.2.3. Négociations à l'OMC : les discussions en cours

a. Points en négociation en juillet 2008 concernaient également le lait

A l'issue de la conférence de Hong-Kong en 2005, un accord avait été dégagé pour éliminer totalement les restitutions aux exportations en 2013. Ce dernier est néanmoins conditionné à l'obtention d'un accord global, notamment sur les autres formes de subventions aux exportations : sociétés commerciales d'état, aide alimentaire, crédits exports.

Sur la question de l'accès aux marchés, un accord avait été obtenu sur la répartition en quatre catégories (« bandes ») de formules de réduction tarifaire. Les négociations restantes portent sur les montants de ces réductions. Les discussions portent également sur le cas des produits sensibles⁷. Lorsqu'un produit est défini comme sensible, les réductions des tarifs douaniers sont moindres mais un contingent d'importations obligatoire est défini, qui correspond à un pourcentage de la consommation interne du produit considéré. Le lait a notamment été proposé comme produit sensible. Les négociations portent principalement sur la limitation à une liste de produits spécifiques ou par secteur entier, l'ampleur de l'accroissement des contingents exigés et les modalités spécifiques pour les pays en développement⁸.

Pour ATLA, le respect de l'accord sur les réductions tarifaires maintiendrait la protection du marché européen pour tous les produits laitiers, sauf peut-être le beurre. En revanche, si ce secteur est classé sensible, les contingents d'importation vont réellement constituer une porte d'entrée aux produits

⁷ Les pays ou les unions économiques peuvent définir une liste de produits pour lesquels ils considèrent que la libéralisation aurait un impact socio-économique négatif et qui ainsi qualifiés de « produits sensibles » pourront bénéficier de mesures plus protectionnistes.

⁸ Notamment pour les pays qui ne souhaitent pas appliquer les tarifs pour les produits sensibles : délais plus long pour respecter la formule calculée pour les autres produits ou écart de 25% pour 2/3 des produits sensibles sans augmentations de contingents tarifaires.

laitiers de Nouvelle-Zélande et d'Australie. Seul le beurre pourrait en profiter, mais le remède est jugé plus mauvais que le mal. La filière pourrait être fortement déstructurée par une entrée de beurre sur le marché même quand les prix sont bas.

b. Situation d'échec des négociations à ce jour

Les négociations présentées comme « de la dernière chance » pour le cycle de Doha, ont été organisées du 21 au 26 juillet 2008. Elles se sont soldées par un échec, officiellement à cause de la confrontation entre les Etats-Unis et l'Inde, rejoint par la Chine et bon nombre de pays africains, sur la définition du seuil permettant d'activer la clause de sauvegarde spéciale.

Dans la réalité, les points de discorde étaient plus nombreux. La France, la Pologne, l'Italie et 6 autres pays de l'UE n'étaient pas prêts à signer l'accord en l'état. L'échec est plutôt le témoin d'une impossible conciliation entre deux conceptions opposées de l'agriculture et de l'aggravation de la situation alimentaire de nombreux pays.

Les négociations n'ont pratiquement aucune chance d'aboutir désormais, vu le fort renouvellement des principales parties prenantes sur la période à venir (élection aux USA et en Inde, renouvellement de l'exécutif européen). Cet échec va donc remettre en cause l'ensemble des avancées précédemment obtenues dans les négociations. Ainsi l'accord sur la fin des restitutions ou la réduction des protections tarifaires ne devraient pas s'appliquer, sauf si un pays ou un groupe de pays décide de le faire. C'est a priori le cas pour l'UE en ce qui concerne les restitutions (Agreste 4 août 2008). D'autre part, les accords bilatéraux devraient se développer pour réguler les relations commerciales entre pays.

3.3. Les mesures prises en France

3.3.1. A court terme : soutenir le pouvoir d'achat au risque de déstructurer les filières

L'amélioration du pouvoir d'achat est un des axes prioritaires du gouvernement. Dans ce cadre, deux décisions ont été prises pour augmenter l'offre et pour diminuer les prix, qui conduisent en fait à relative déstructuration de la filière.

a. La réallocation des sous-réalisations

Le gouvernement incite fortement la profession à réaliser son quota. Les laiteries ont donc été autorisées et encouragées à réallouer jusqu'à 20 % des sous-réalisations de quotas (au lieu de 10 % auparavant). Au niveau individuel, les producteurs en capacité de produire plus, ont donc été autorisés à produire 15 % en plus de leur quota (au lieu de 1 % auparavant). Or il faut se rendre compte que même pour des systèmes très productifs une augmentation de 15 % de la production sur

une campagne (et alors qu'ils n'ont eu l'information qu'à mi-campagne) est extrêmement difficile à réaliser.

Cette décision revient à dire que les quotas n'étaient pas limitant sur 2007/2008 et que chacun pouvait produire le plus possible. C'est un moyen de permettre aux zones les plus productives de produire plus, sans avoir à chercher des réponses de fond pour le cas des zones en sous-production structurelle.

b. La remise en cause des recommandations de prix par l'interprofession

La DGCRF qui veille au respect des lois de la concurrence a dénoncé les modalités des ententes sur les prix fixés au sein de l'interprofession. Elle s'oppose notamment au caractère prédictible des prix.

Pour les professionnels, c'est une option peu défendable : on supprime l'entente sur les prix au sein de la profession pour favoriser la concurrence et faire chuter les prix, alors qu'en France, ce système a justement permis de mitiger l'augmentation des prix mondiaux des produits laitiers sur le marché intérieur (un des plus faibles d'Europe). Le ministère de l'agriculture estime aussi que cette recommandation est nécessaire pour garantir un minimum de transparence entre acteurs. Il reste à trouver une forme de publication plus acceptable au regard de la loi (un indice par exemple).

Néanmoins, la décision sera appliquée. L'interprofession recherche des systèmes à proposer, car les industriels ont réellement beaucoup de difficultés à déterminer un prix d'achat satisfaisant (acceptable pour les producteurs et assurant leur propre marge).

3.3.2. A moyen terme : organiser la contractualisation entre producteurs et industries laitières

a. L'idée de la contractualisation au sein de la profession

Producteurs et transformateurs devront trouver un consensus sur de nouvelles règles de gestion après la fin des quotas d'ici 2015. Parmi les pistes explorées, le système de contractualisation. Un groupe de travail du CNIEL y réfléchit depuis plusieurs mois. Ce groupe prépare notamment un « code des bonnes pratiques contractuelles », pour guider les industries et informer les producteurs. Il envisage de continuer à caler les prix sur les recommandations du CNIEL (ou de futures indices similaires). Il envisage en complément l'utilisation d'outils comme le marché à terme et les systèmes d'assurance.

L'intérêt des professionnels pour les systèmes de contrat se trouve aujourd'hui renforcé par l'analyse des difficultés que connaissent actuellement les transformateurs bretons. Aujourd'hui, les industriels ne maîtrisent pas le volume qu'ils vont devoir acheter (quand on ne sanctionne plus les dépassements de quotas) et se sont engagés sur des prix élevés (+ 44 %). Ils se retrouvent à devoir valoriser des excédents de laits qu'ils ne peuvent transformer (soit que leur capacité maximale de transformation

est atteinte, soit qu'ils n'ont pas les marchés). Ils n'ont alors comme choix que les marchés des PI et du lait spot (lait frais liquide). Vu la baisse des cours sur ces derniers mois, certains revendent actuellement le lait à moitié prix. La vision de la profession a donc un peu changé : avant 2007, chacun était prêt à attendre 2015 pour passer aux contrats ; après 2007, ils ne s'estiment pas à l'abri d'une crise et il faudrait donc sûrement instaurer un tel système bien avant 2015.

b. La vision des syndicats de producteurs sur cette alternative

La FNPL est opposée à une contractualisation individuelle ouvrant la porte à des contrats différenciés selon les producteurs. Elle préfère qu'ils soient établis entre une OP et la laiterie. La durée du contrat doit également être la plus longue possible (7 à 10 ans) et un engagement sur un volume minimum correspondant au quota producteur (l'éleveur laitier janvier 2008). Mais l'interprofession souligne que les négociations collectives sur les prix sont interdites (ce qui a conduit la DGCCRF à interdire les recommandations interprofessionnelles), sauf dans les cas des « groupements de producteurs »⁹ qui ne sont en fait pas si nombreux. Cela ne laisserait a priori de la place que pour des négociations individuelles entre le producteur et sa laiterie, avec éventuellement un rôle accru des syndicats agricoles dans l'information et le conseil à leurs membres pour mener les négociations (plus les avis du CNIEL en terme de prix).

La FNPL soutient l'idée de la mesure de l'article 68 destinée aux producteurs de montagne, pour compenser les effets du passage à la contractualisation en terme d'aménagement du territoire. Elle demande que cette aide s'élève à 40 €/1000 litres, dont 10 € seraient reversés aux collecteurs pour couvrir les surcoûts de collecte.

La Confédération Paysanne continue à revendiquer les quotas comme principal mécanisme de maintien des prix. Elle est en faveur d'une régulation encadrée par les pouvoirs publics et contre le principe de contractualisation perçu comme une forme d'intégration, où les paysans perdent tout pouvoir de négociation. Pour eux, l'interprofession n'est pas une assurance de régulation, puisqu'ils n'en font pas partie (seule la FNPL représente les producteurs dans le CNIEL). De plus, la méthode de détermination des recommandations de prix doit pour eux être modifiée. En effet elle prendrait trop largement en compte les variations de prix des marchés des PI à l'international, alors que ces produits ne représentent que 10 % des débouchés du lait. Enfin, ils estiment que les mesures de l'article 68 seront trop limitées pour permettre réellement le maintien de la production en montagne. Mais, ils apprécient son caractère couplé à la production.

⁹ La loi du 8 août 1962 définit les conditions de reconnaissance des groupements de producteurs : notamment, des règles destinées à adapter la production à la demande des marchés en quantité et en qualité ; instaurer une transparence des transactions et régulariser des cours ; mettre en œuvre la traçabilité ; promouvoir des méthodes de production respectueuses de l'environnement...

c. Le soutien des pouvoirs publics

Les pouvoirs publics français continuent de soutenir l'idée d'une interprofession forte pour permettre une contractualisation équilibrée au sein de la filière. Or, ces interprofessions sont régulièrement décriées comme contraires au droit de la concurrence au niveau européen. Le ministère a donc envoyé à la Commission, en préparation de la présidence française, un Mémorandum « pour favoriser une organisation responsable des filières agroalimentaire dans l'intérêt des agriculteurs et des consommateurs »

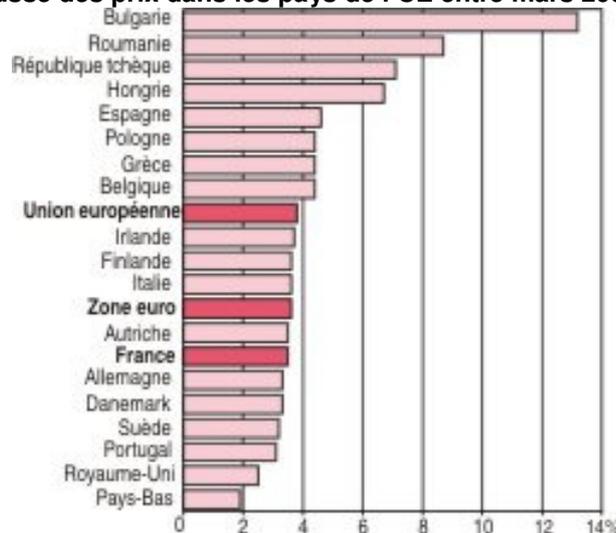
4. Impact au niveau des consommateurs

4.1. Caractérisation de la hausse des prix

4.1.1. Un contexte d'augmentation générale des prix à la consommation

En France comme en Europe, le contexte est caractérisé par une forte inflation à partir de la fin de l'année 2007, largement influencée par les hausses des cours des matières premières énergétiques et agricoles. La hausse des prix à la consommation sur les douze derniers mois est de 3,8 % en mars 2008 pour l'ensemble de l'UE, et de 3,6 % pour la zone euro.

Figure 11: Hausse des prix dans les pays de l'UE entre mars 2007 et mars 2008

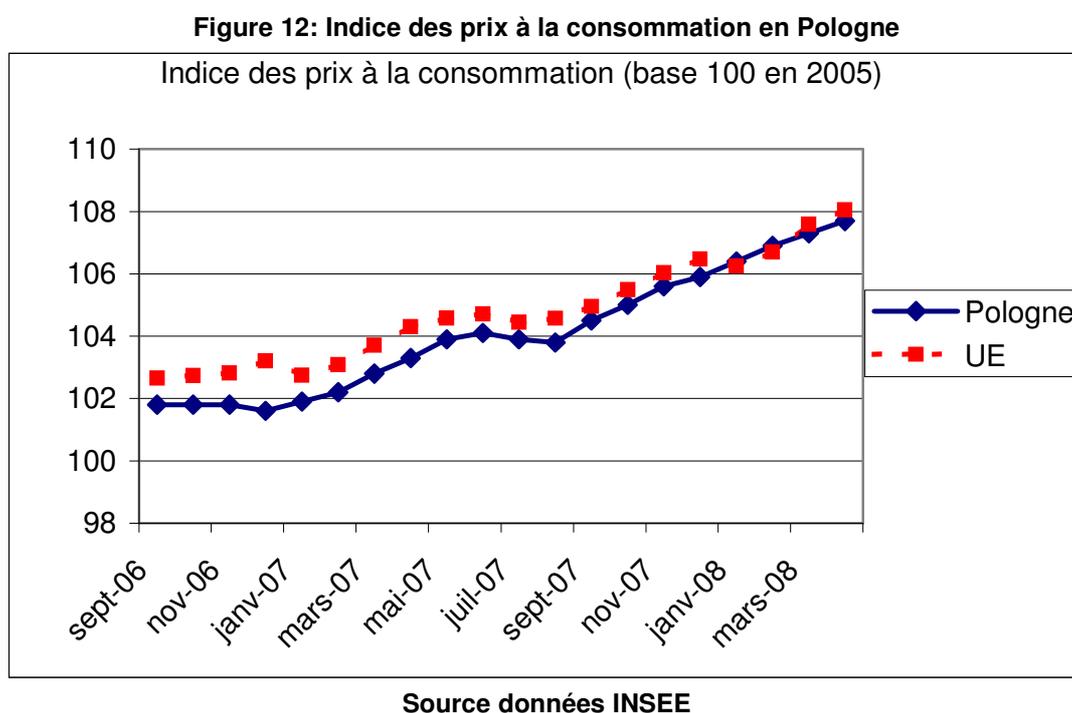


Source : INSEE, indices des prix à la consommation harmonisés d'après Eurostat.

En France, dès le premier semestre 2007, le thème du pouvoir d'achat a été un des sujets importants de la campagne présidentielle et, à partir du second semestre, les premières augmentations sensibles

de prix sur les denrées alimentaires ont été constatées et relayées par les médias. Ainsi, l'inflation a brusquement accéléré à l'automne 2007. La hausse de l'indice des prix à la consommation (IPC) de l'INSEE passe alors d'un rythme annuel d'environ 1 % au cours du premier semestre 2007 à plus de 2 % à partir du mois octobre. Entre mars 2007 et 2008, elle est de 3,2 %. Ces hausses se retrouvent tant dans la grande distribution que dans les autres formes de vente.

En Pologne, l'indice des prix à la consommation est comparable à celui des autres pays européens (Figure 12).



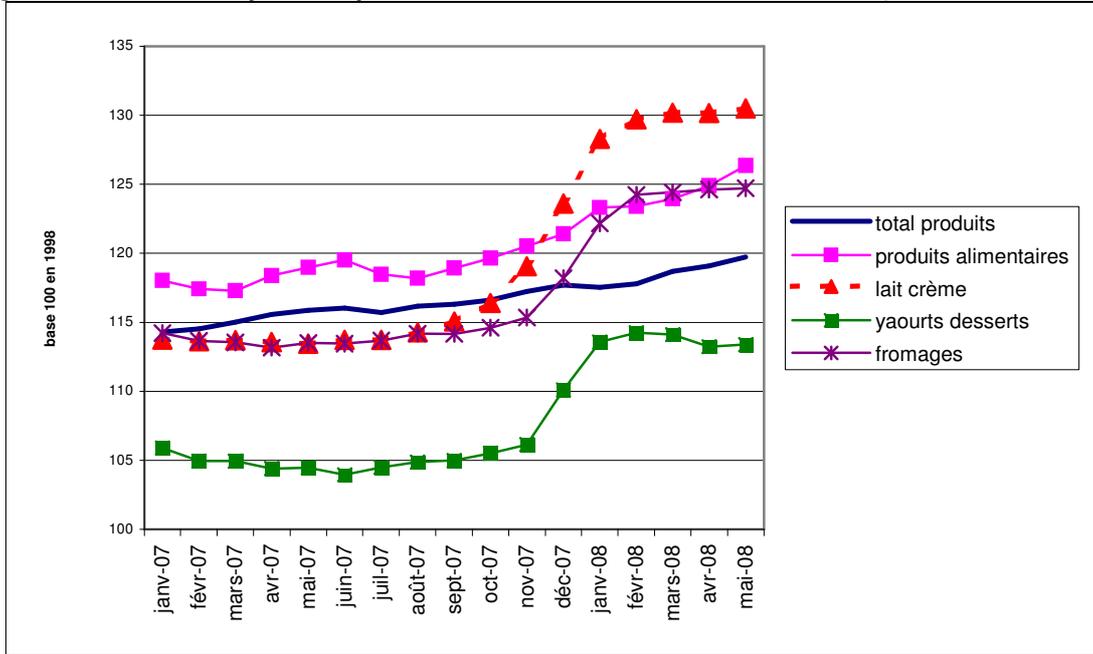
4.1.2. La hausse des produits alimentaires et laitiers

a. Des produits alimentaires et laitiers qui augmentent plus vite que l'indice général

En France comme en Pologne et dans le reste de l'UE, l'inflation est surtout imputable aux produits énergétiques et aux produits alimentaires. En effet, on observe que les prix des produits alimentaires et en particulier ceux des produits laitiers augmentent plus vite que l'indice général des prix.

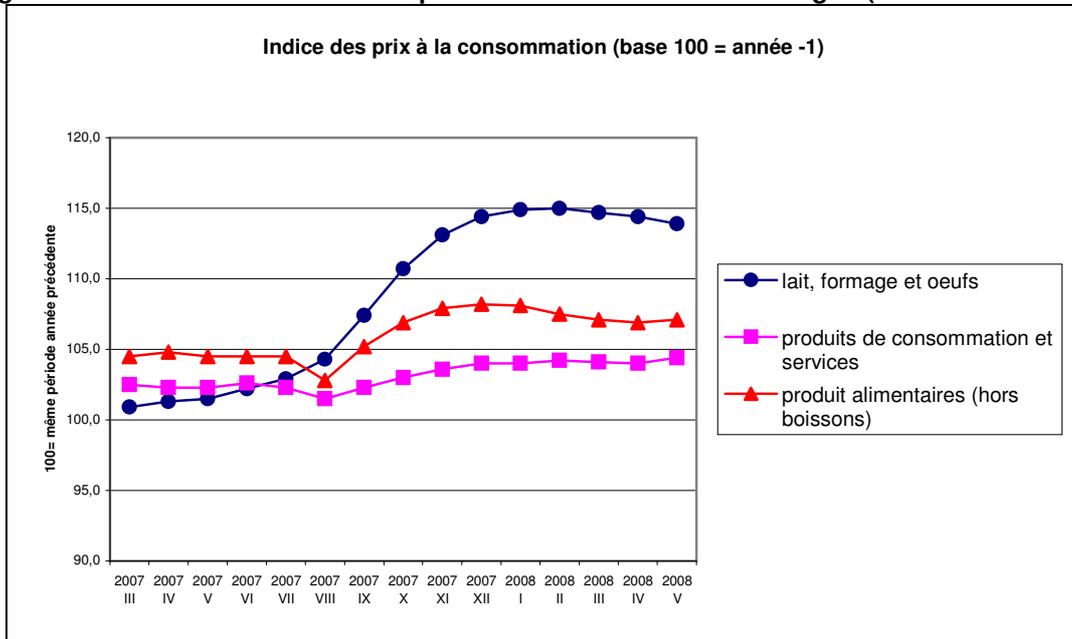
Entre février 2007 et février 2008, les prix alimentaires croissent de 5 % en France et de façon similaire chez les principaux pays européens (+ 5,8 % pour la zone euro et + 6,6 % pour l'ensemble de l'UE). Les graphiques ci-dessous illustrent ces évolutions différenciées des produits laitiers parmi les produits alimentaires, en France et en Pologne.

Figure 13 : Indice des prix des produits alimentaires et laitiers en France (base 100 en 1998)¹⁰



Source INSEE

Figure 14: Evolution de l'indice des prix à la consommation en Pologne (base 100 année -1)



Source : Central Statistical Office, Poland

¹⁰Lecture du graphique : en janvier 2007, les produits alimentaires avaient augmenté plus vite que l'inflation depuis 1998. Mais le lait et les fromages avaient augmenté dans les mêmes proportions et les yaourts moins vite. En revanche, à partir de septembre-octobre 2007 tous les produits laitiers commencent à augmenter plus rapidement que l'inflation.

En Pologne, les prix alimentaires ont effectivement augmenté plus vite que les prix globaux à la consommation et parmi eux, la catégorie 'lait, oeufs, fromages' encore plus. En fait, on peut retracer une rapide augmentation des produits alimentaires depuis l'adhésion de la Pologne à l'UE. La hausse plus rapide en 2007 suit bien sûr celle des matières premières agricoles due à une raréfaction de l'offre, mais dans le cas de la Pologne, également due à une augmentation de la demande intérieure de manière tendancielle (voir aussi chapitre 4.3.2).

Le manque de disponibilités en lait en France en 2007 a entraîné des hausses des cours qui ont été répercutées par les industriels sur les prix de détail. Le lait a augmenté de 14 % en moyenne, le beurre de 10 %, les fromages de 8% et les yaourts de 7% (DGCCRF, février 2008).

b. Une répercussion sur les prix de détail qui dépend des stratégies des marques et des distributeurs

Toutefois, on observe des disparités entre les enseignes, de l'ordre de 20 % entre les prix de l'enseigne la plus chère et celle la moins chère. De plus, les marques de distributeurs (dont les « premiers prix ») augmentent plus que les grandes marques, sauf pour le lait conditionné et les yaourts (DGCCRF, 2008). Les consommateurs les plus modestes subiraient donc le préjudice le plus élevé de ces hausses.

Tableau 7: Produits ayant subi des augmentations sensibles (avril 2007 à avril 2008)

Évolutions en %	Tous Produits	Marques nationales	Marques de distributeurs	Marques "Premiers prix"
Pâtes alimentaires	18,5	18,6	20,0	31,1
Oeufs	13,8	11,0	19,4	22,1
Lait	12,8	13,9	11,3	8,5
Farines, farineux, semoules	11,1	9,6	12,8	25,6
Beurre, margarine, crème fraîche	10,5	10,7	9,3	14,6
Riz	10,4	9,6	13,2	15,1
Fromages	8,5	9,1	7,7	9,4
Lait poudre, concentré	7,7	6,0	13,7	22,0
Yaourt, desserts lactés, etc.	7,2	8,2	5,4	7,4

Source : Indicateur Nielsen – LSA d'après DGCCRF, 2008

c. Une flambée concentrée sur fin 2007-début 2008

Les hausses ont été observées à partir du mois d'août 2007 pour le beurre, le lait et la crème, et aux mois de novembre et décembre pour les fromages, les yaourts et les desserts lactés. Mais **l'essentiel de l'augmentation a porté sur la période fin 2007-début 2008**. Ainsi, pour le poste « lait, fromage

et oeufs », les prix augmentent en France de 9,8 % entre septembre 2007 et février 2008 alors même que la hausse n'avait été que de 2,1 % au cours des six années précédentes (INSEE).

Puis le taux d'augmentation des prix des produits de grande consommation dans la grande distribution semble marquer un certain ralentissement depuis avril 2008. Pour l'instant, on observe que les prix à la consommation restent plus élevés qu'avant la flambée sur le marché mondial des produits laitiers. Ces prix mondiaux ont rechuté depuis le début de l'année, mais on ne peut pas prévoir comment les prix à la consommation évolueront, à quel rythme et de quelle ampleur sera leur baisse.

Les graphiques ci-dessous montrent les évolutions pour 4 produits : le lait entier, le lait 1/2 écrémé, les yaourts nature et l'emmental.

Figure 15: Evolution du prix moyen du lait entier. Janvier 2007- avril 2008

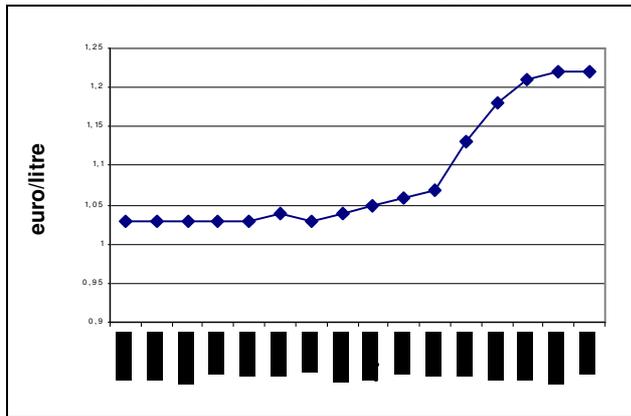
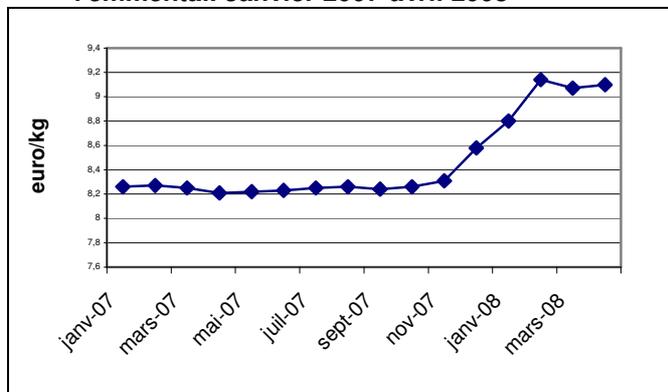


Figure 18: Evolution du prix moyen de l'emmental. Janvier 2007-avril 2008



Source INSEE

4.2. Le rôle des distributeurs

4.2.1. Evolution des marges

Une enquête de la DGCCRF en février 2008¹¹ montre que lorsque les industriels ont augmenté leurs tarifs, les distributeurs les ont répercutés de façon très hétérogène, utilisant pour certains des marges arrières pour amortir les hausses, alors que d'autres amplifient les hausses dans les prix de revente aux consommateurs.

L'enquête montre que la moyenne des prix de revente aux consommateurs des produits examinés aurait augmenté de 7,1 % entre novembre 2007 et janvier 2008, l'évolution allant de 5 % à 9,7 % selon les enseignes. Cette augmentation est légèrement supérieure à celle du prix net facturé par les fournisseurs (6,7 %), ce qui montre qu'en moyenne les marges ont été légèrement augmentées. Ces éléments ne prennent pas en compte les négociations alors en cours sur les marges arrière, non finalisées au moment de l'enquête.

Suivant une analyse par produit, les évolutions les plus significatives concernent pour les produits laitiers :

Tableau 8: Evolution des marges des distributeurs novembre 2007-janvier 2008

	Prix d'achat distributeur		Prix de revente aux consommateurs		Différentiel
	Nombre réf.	Var. Janv08/Nov07	Nombre réf.	Var. Janv08/Nov07	
YAOURTS	27	7,60 %	25	9,90 %	+2,3
LAIT	19	15,40 %	15	13,40 %	-2
CAMEMBERT	25	7,00 %	21	9,70 %	+2,7
FROMAGE	7	11,60 %	8	11,50 %	-0,1
BEURRE	20	10,40 %	19	9,10 %	-1,3
Crèmerie	7	9,70 %	6	12,10 %	+2,4

Source DGCCRF

Ainsi d'après ces chiffres, sous réserve que le taux de marge arrière n'ait pas été modifié entre novembre 2007 et janvier 2008, les distributeurs auraient en moyenne réduit leur marge pour le lait (-2 %), et pour le beurre (-1,3 %). Ils l'auraient augmenté pour le camembert (+2,7 %), les yaourts (+2,3 %) et la crème (+2,4 %). La marge serait restée la même pour les autres fromages.

4.2.2. Une révision des règles régissant les relations fournisseurs-distributeurs

La hausse des prix alimentaires intervient dans un contexte de remise en cause de la loi Galland et au moment de la négociation annuelle des tarifs entre distributeurs et industriels (voir encadré). C'est un moment où les deux acteurs se sont particulièrement affrontés et où chacun semble donc s'être appuyé sur cette hausse exceptionnelle (éventuellement en l'exagérant ou au contraire

¹¹ Portant sur les prix d'achat et de revente moyen fin 2007-début 2008 sur 216 produits et 14 centrales d'achat des 7 enseignes de la grande distribution

la sous-estimant) pour avancer des arguments en sa faveur dans le cadre de la négociation de cette nouvelle loi.

Loi Galland et sa réforme

Loi sur la « loyauté et l'équilibre des relations commerciales » votée en juillet 1996 régleme les relations entre la grande distribution et ses fournisseurs. Son objectif était de rendre plus transparentes les négociations en renforçant des conditions de vente (calcul du seuil de revente à perte notamment).

En vertu de cette loi, les industriels se présentent chez les distributeurs avec des tarifs non négociables et qui sont les mêmes pour tous les clients (« non discrimination commerciale »). La marge de manœuvre pour les distributeurs réside alors dans la fixation de « marges arrière », qu'ils n'ont pas le droit de répercuter à plus de 15 % dans leur prix de vente consommateur.

L'application de la loi a eu pour effet mal anticipé de supprimer la concurrence par les prix sur les produits de grande marque. Le pouvoir de négociation des distributeurs, soumis aux mêmes conditions générales de vente de la part de leurs fournisseurs, s'est alors exprimé à travers l'inflation des marges arrière, sans qu'il soit possible d'en transférer le bénéfice au niveau des prix au consommateur. On estime en 2004 que les marges arrière s'établissaient en moyenne à 33 % du prix d'achat (CREDOC, 2007). Dans un cercle vicieux, les fournisseurs anticipent généralement les concessions qu'ils doivent consentir sur le plan des marges arrière en augmentant leurs tarifs, ce qui conduit à une augmentation des prix au consommateur. Cela a également encouragé les enseignes à développer leurs propres marques (MDD), produits dont l'information sur la qualité est moins transparente que celle des produits de grandes marques.

La loi Châtel propose notamment de réintégrer la totalité la marge arrière dans le calcul du seuil de revente à perte, ce qui permettrait aux distributeurs de reporter, éventuellement, les baisses de prix aux consommateurs. Elle propose aussi de rétablir la « discrimination commerciale » qui fait que chaque fournisseur devrait négocier avec chaque client ses conditions de vente (qui peuvent donc être très différentes en fonction du poids et de la capacité de négociation de chacun).

Les distributeurs sont en faveur de la suppression de ces règles. La Fédération des entreprises du commerce et de la distribution (FCD) plaide « pour la réforme de la loi Galland. Nous voulons négocier directement avec les fournisseurs et les industriels pour faire baisser les prix ».

On a pu ainsi assister à des prises de positions éclatantes de la part notamment des distributeurs, alors que ceux-ci s'apprêtaient à clore leurs négociations commerciales annuelles (mars 2008). Les enseignes telles Auchan et Leclerc dénoncent des « hausses excessives ». Exemple : Auchan a décidé de stopper les commandes à Candia, en expliquant qu'une hausse de tarifs légitimée par la hausse des cours devrait être de l'ordre de 9 % et non de 15 % comme affiché par Candia. Fin janvier, Leclerc avait annoncé le retrait de ses rayons des boîtes de fromages « La Vache qui rit », en accusant l'industriel de lui imposer des tarifs trop élevés.

De leur côté, l'interprofession mais aussi les associations de consommateurs y voient plutôt une stratégie de communication leur permettant de tourner en leur faveur les débats sur le « pouvoir

d'achat » et de remettre en cause la loi Galland. Cette révision était prévue dans les plans d'action du gouvernement, mais la hausse des prix à partir de la fin de l'année 2007 a certainement accéléré le processus et renforcé le positionnement des distributeurs sur ce sujet.

4.3. Evolution de la consommation des produits laitiers

4.3.1. En France

La hausse des prix étant intervenue à partir de la fin de l'année 2007, on manque un peu de recul pour évaluer son impact sur le niveau et les modes de consommation. Les études de consommation ne sont pas encore disponibles (une étude menée par le CREDOC est en cours de réalisation et sera finalisée en décembre prochain) et les chiffres de la grande distribution ne sont pas accessibles.

Les premières indications disponibles tendent à montrer que la consommation continue de suivre la tendance amorcée depuis les années 90, sans réel décrochage, mais cela restera à évaluer plus précisément.

En outre, on ne pourrait distinguer qu'artificiellement l'effet de la hausse des prix des produits laitiers de celle des autres produits alimentaires, et ce dans un contexte où la hausse des prix est générale et où le budget des ménages est de plus en plus contraint par les dépenses de logement et de transport et doit donc être abordé de manière globale.

a. Un contexte défavorable pour les ménages

Cependant, on peut mettre en avant plusieurs éléments de contexte qui ont une influence prépondérante :

☞ Une détérioration globale du pouvoir d'achat

Depuis le début des années 2000, le salaire net moyen des français augmente deux fois moins vite que dans les années 80 (0,4% entre 2000 et 2004 selon l'INSEE). Les cadres et les ouvriers s'en sortent mieux que les professions intermédiaires dont le salaire n'a pas progressé entre 2000 et 2005. Le pouvoir d'achat (l'ensemble des revenus des ménages corrigé de l'inflation) n'augmente que de 0,9 % par an entre 2003 et 2006 et la part des dépenses dites contraintes (comme le logement) ne cesse d'augmenter. Cette situation déjà fragile s'est assurément détériorée sous l'effet de la hausse récente des prix.

☞ L'alimentation demeure un pôle majeur des achats des ménages

Elle représente en moyenne 16 % devant les transports (15%) et après le logement (24 %). On sait par ailleurs que le poids de l'alimentation dans le budget est d'autant plus élevé que le niveau de vie du ménage est faible. Les 20 % des ménages ayant les niveaux de vie les plus faibles, consacrent ainsi environ 25 % de leur consommation aux dépenses d'alimentation, contre 11 %

pour les ménages les plus aisés¹². On peut donc affirmer que la hausse des prix alimentaires va plus affecter les ménages plus défavorisés.

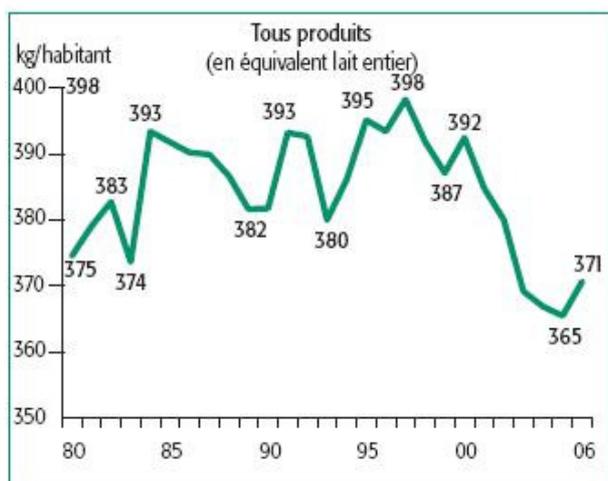
b. Une consommation qui ne semble pas diminuer depuis la forte hausse des prix

☞ Sur le moyen terme, une légère baisse de la consommation des produits laitiers

La consommation française de produits laitiers diminue globalement depuis la fin des années 1990¹³ (-7 % entre 1990 et 1997). Elle représente l'équivalent de 371 kilogrammes de lait entier par habitant en 2006. Ce repli ne semble pas s'expliquer facilement par une augmentation des prix qui est moindre que pour l'ensemble des produits alimentaires sur cette période, mais plutôt par l'image des produits laitiers et une nouvelle préférence pour les produits allégés et les fabrications élaborées aux dépens de produits bruts comme le lait et le beurre (RLF, avril 2008).

La baisse porte principalement sur la consommation de laits liquides (-20 % en équivalent lait entier de 1997 à 2006) et de beurre (-12 %). La consommation de fromages est stable sur ces neuf années. Celle des yaourts augmente de moitié entre 1997 et 2006, et la consommation de desserts lactés frais augmente de 70 % sur la même période (Agreste Primeur février 2008).

Figure 19: Consommation de produits laitiers par habitant



Source Agreste

Tableau 9: Evolution 2006-2007 de la consommation apparente

	2006/2007 (estimation sur 9 mois)
Formages	+2,2 %
Laits de consommation	-0,4 %
Yaourts	-0,3 %
Beurre	+0,1 %
Crème	+2,8 %

¹² Toutefois dans les pays comme la France, même si le poids de l'alimentation reste différencié entre les catégories de ménages, il tend à diminuer sur le long terme pour tous (INSEE, 2006). De 1960 à 2006, la part allouée à l'alimentation dans le budget des ménages est passée de 20 % à 16 % en moyenne.

¹³ En fait, si cette consommation baisse bien depuis 1997 en équivalent matière grasse et protéique, la consommation apparente par habitant quant à elle a baissé de seulement 1,4 % sur la même période (RLF avril 2008).

Source : Office de l'Élevage

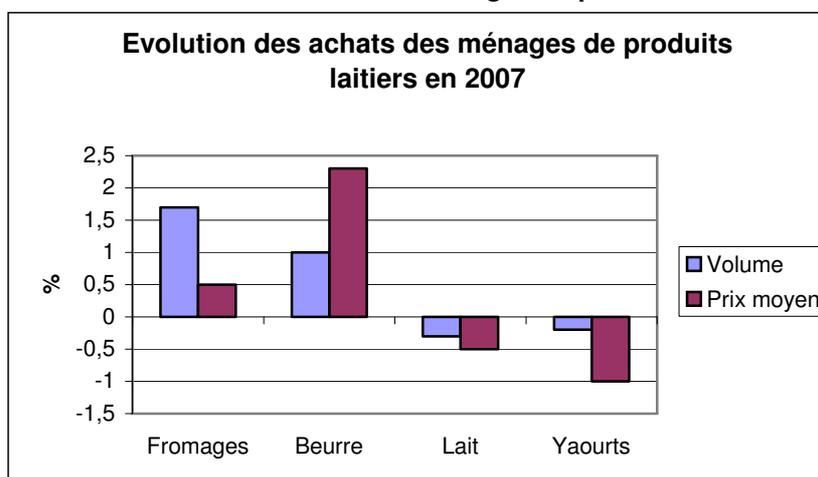
NB : la consommation apparente correspond à la somme des achats ménages+ restauration hors domicile+ ingrédients des produits industriels (biscuiterie, pâtisserie, plats préparés...)

☞ Une tendance qui ne semble pas se modifier dans la récente conjoncture

Au-delà du constat d'un contexte global de baisse consommation, on peut essayer d'évaluer les conséquences sur la consommation des produits laitiers. Les données disponibles concernent toutefois l'année 2007, elles ne prennent donc en compte que partiellement la hausse de prix et sans qu'on puisse avoir le recul nécessaire.

Malgré le contexte, les volumes d'achat ont continué de progresser de 0,3 % au cours de l'année 2007, tandis que les prix augmentent de 1,5 % (Revue Laitière Française 2008). Par type de produit, l'évolution de la consommation suit à peu près les mêmes tendances que ces dernières années. Les données de l'Institut de l'Élevage (panel AC Nielsen mai 2008) s'intéressent non pas à la consommation globale mais aux achats des ménages. Elles indiquent qu'ils ont diminué de 0,6 % entre janvier 2007 et janvier 2008, avec des évolutions contrastées selon les produits : -0,3 % pour le lait de consommation, -0,3 % pour les ultra-frais, -2,6 % pour les fromages. En tous cas, elles montrent qu'il n'y a pas une corrélation forte entre l'évolution du prix et celle des volumes d'achat (inélasticité de la demande). Même si globalement les consommateurs déclarent être plus attentifs au prix (quelque soit le profil du consommateur), les baisses ne semblent pas pour le moment significatives.

Figure 20: évolution des achats des ménages de produits laitiers en 2007



Source : Office de l'élevage d'après AC Nielsen

On peut aussi supposer que la gamme de produits offerts aux consommateurs couvre des prix et des qualités différenciés entre les grandes marques, les marques distributeurs milieu de gamme, les « premiers prix » etc. Il peut y avoir des effets de report d'une gamme à une autre, sans que la consommation globale du produit apparaisse en évolution significative.

4.3.2. En Pologne

En Pologne, le secteur agroalimentaire et les modes de consommation connaissent de profondes évolutions depuis la chute du régime communiste et depuis l'adhésion à l'UE. Il faut donc appréhender la conjoncture récente dans ce contexte.

a. Un contexte d'amélioration des revenus des ménages

La Pologne a connu un développement économique rapide depuis son adhésion à l'UE et surtout depuis 2006-2007 (6,5 % en 2007, prévision 2008 5,5 %), alimenté par la demande interne et par les investissements étrangers. Le pays connaît en outre une baisse du chômage et une croissance des salaires. Et malgré une forte inflation, le pouvoir d'achat des ménages s'est amélioré en 2007.

D'autre part, la consommation alimentaire augmente depuis plus d'une décennie (doublée entre 1995 et 2004), tandis que la part de dépenses alimentaires dans le budget des ménages diminue, de 28 % en 1995 à 19 % en 2004. Ceci est un effet de la hausse des revenus et de la modification des modes de consommation.

b. Une modification dans les modes de consommation depuis la chute du régime communiste

Traditionnellement les Polonais étaient de gros consommateurs de produits laitiers, le prix du lait à la consommation était subventionné et déconnecté du prix payé au producteur. Puis au moment de la chute du régime communiste, l'arrêt du soutien des prix à la consommation et la perte temporaire de pouvoir d'achat ont provoqué une chute drastique de la consommation de lait. La consommation de lait liquide a continué à décliner jusqu'en 2004 (pour se stabiliser ensuite), en partie en raison d'une diversification des produits et le développement de nouveaux circuits de commercialisation (progression de la GMS).

Ainsi, la demande pour les produits de base a tendance à diminuer (lait liquide), alors que celle des produits élaborés à plus haute valeur ajoutée augmente (produits frais, crème, yaourts). Par exemple, en une décennie, la consommation de yaourts a explosé, en passant de presque rien à plus de 4 kg/hab/an au début des années 2000. La diversification dans la fabrication des fromages a également favorisé une hausse de leur consommation.

c. Des consommateurs qui restent très sensibles aux prix

Mais il faut noter que ces marchés sont récents et, dans une certaine mesure, restent fragiles. En effet, les consommateurs restent très sensibles aux prix pour ces produits. Depuis quelques années cette consommation stagne, notamment car les prix au détail sont comparables à ceux du reste de l'UE (les coûts de production des industries mises aux normes, sont similaires à celles des autres industries européennes) tandis que les salaires moyens y sont encore inférieurs. Par exemple, en 2004-2005, lorsque les prix au producteur ont fortement augmenté suite à l'adhésion à l'UE, la consommation des yaourts s'est tassée, car les industriels ont reportés ces augmentations de prix intégralement sur les prix de détail. Depuis 2006, la croissance économique

a amélioré les revenus des ménages, la consommation de yaourts a de nouveau augmenté. Le prix est donc une contrainte majeure dans les décisions de consommation des produits laitiers qui restent des produits relativement « haut de gamme ».

d. L'impact de la hausse

De la même manière qu'en France, les données chiffrées manquent pour évaluer dès maintenant l'impact de la hausse des prix des produits laitiers sur leur niveau de consommation.

Cependant, si on fait l'hypothèse que le prix de détail est une contrainte majeure à la consommation, on peut avancer que la hausse récente des prix aura un impact non négligeable sur les marchés des produits laitiers en Pologne. Ainsi, Danone (implanté en Pologne), faisant le constat que la hausse des prix se répercute sur les prix à la consommation, craint un « recul de la consommation, car avec un salaire moyen de 700€, les consommateurs polonais sont très sensibles au prix ».

4.4. Réactions des associations de consommateurs et des pouvoirs publics

4.4.1. Le lait est intégré dans les travaux plus globaux des associations

a. Une fonction première de vigilance sur les prix

Les fonctions des associations de consommateurs se concentrent notamment sur le suivi des prix et l'information des consommateurs, en particulier quand elles soupçonnent des abus de la part des distributeurs. Ainsi, le magazine « 60 millions de consommateurs » (publication de l'Institut National de la Consommation) a pointé dans un article de février 2008 la flambée des prix de quelques produits alimentaires en dénonçant des hausses qui leur paraissaient excessives. Face aux protestations notamment des distributeurs, la DGCCRF a donc mené une enquête auprès de plusieurs centrales d'achat, qui a conduit à nuancer les accusations du magazine : la distribution avait en effet augmenté indûment ses marges sur certains produits (certains fromages, yaourt), mais diminué sur d'autres (lait, beurre), toutefois avec de larges différences selon les enseignes.

b. Une mobilisation des associations sur le thème plus large du pouvoir d'achat

Au-delà du relevé des prix des produits de grande consommation, l'actualité des associations de consommateurs est marquée par le contexte de détérioration du pouvoir d'achat de manière globale. Les thèmes du logement et de l'énergie leur semblent particulièrement cruciaux actuellement. Par exemple, Indecosa-CGT prépare une campagne pour l'été « ensemble, défendons le pouvoir d'achat » peut-être plus focalisée sur la hausse des charges de transport et

de logement. Consofrance¹⁴ prépare également une campagne sur le sujet en plaidant pour des prix justes et transparents.

De manière générale, toutes ces associations exercent une fonction de vigilance et réagissent régulièrement aux initiatives du gouvernement sur le thème du pouvoir d'achat en formulant critiques et propositions, notamment en ce moment, sur la proposition de loi encadrant les relations entre distributeurs et industriels (voir point suivant 4.4.3).

En Pologne, la principale association de consommateurs qui a été consultée (Polish Consumer Association – SKP) ne se mobilise pas particulièrement sur ce sujet. Cependant, la hausse des prix est un grand thème sur la scène politique actuellement, repris notamment par l'opposition pour renforcer son positionnement.

4.4.2. Les réponses des pouvoirs publics sur le thème du pouvoir d'achat

Le gouvernement se mobilise et communique actuellement très largement sur le thème du pouvoir d'achat. Plusieurs initiatives ou propositions sont en cours. On peut noter par exemple :

La révision des lois encadrant les relations entre la grande distribution et les fournisseurs (Galland, Royer et Raffarin)¹⁵. C'est une des propositions de la commission Attali (octobre 2007), qui suggère d'abroger les lois sur la distribution afin de stimuler le pouvoir d'achat. Leurs experts estiment que développer la grande distribution est le seul moyen de faire baisser les prix des biens de consommation. Pour cela, ils préconisent d'en finir avec les trois lois qui encadrent relations entre la grande distribution et les fournisseurs car selon eux, la première loi (Galland) a contribué à « une hausse significative des prix ». Les deux autres (Royer et Raffarin) ont freiné l'arrivée de nouveaux entrants sans pour autant protéger le petit commerce. Ils proposent de « restaurer la liberté tarifaire » en autorisant « la liberté des négociations commerciales » et mettant fin à l'interdiction de revente à perte. Cependant, elle préconise des garde-fous pour éviter de pratiquer des prix « abusivement bas ».

Mais aussi, la défiscalisation des heures supplémentaires comme moyen d'augmenter les salaires, l'élaboration d'un nouvel indice des prix INSEE, afin de modifier la perception qu'ont les consommateurs de leur pouvoir d'achat, etc.

4.4.3. La position des associations sur les règles de commerce de la grande distribution

Les associations prennent surtout position par rapport aux règles de commerce de la grande distribution, qui ont une incidence particulière sur les prix aux consommateurs. Ainsi, certaines alertent que l'augmentation importante des prix peut servir d'alibi à la grande distribution qui

¹⁴ ConsoFrance regroupe 9 associations de consommateurs afin de mettre en commun leurs analyses et des moyens de mobilisation et communication. Il s'agit de : Adéic, AFOC, ASSECO-CFDT, CGL, CNAFAL, CNL, FNAUT, INDECOSA-CGT, Léo Lagrange Consommation

¹⁵ Projet de loi : Loi n° 2008-111 du 8 février 2008 pour le pouvoir d'achat publiée au Journal Officiel du 9 février 2008

souhaite la réforme de la loi Galland par la libéralisation totale du marché. Elles soulignent que cette augmentation masque un problème plus profond : malgré les apparences, l'absence de véritable concurrence entre enseignes dans une même zone de chalandise, qui a un effet néfaste sur le niveau des prix. Déréguler davantage les réglementations du droit de la concurrence aurait pour conséquence de créer de nouvelles ententes et d'entraîner des augmentations de prix. La négociabilité des conditions générales de vente (tarifs) renforcerait la position dominante de la grande distribution et accentuerait le déséquilibre entre producteurs et distributeurs.

En général, les associations plaident donc pour une plus grande transparence sur les prix, avec l'affichage des prix d'achat et de vente par les distributeurs (conditions générales de vente), voire que les prix soient mieux encadrés, en particulier les premiers prix. Elles estiment enfin que toute mesure cherchant à développer la concurrence doit avoir comme corollaire une amélioration de la protection des consommateurs, et ce, pas uniquement par la seule amélioration des voies collectives de recours (ConsoFrance).

4.5. Le cas des ménages les plus démunis

On se concentrera ici sur le cas français dans la mesure où les informations en Pologne ne sont pas disponibles.

Comme pour le niveau et les modes de consommation pour l'ensemble de la population, il n'existe pas d'étude spécifique permettant d'évaluer objectivement l'impact de la hausse des prix sur les ménages les plus démunis. D'une part, les études spécifiques sur une population ciblée ne sont pas permises par le CNIL et d'autre part, l'étude du CREDOC en cours portant sur l'ensemble de la population n'est pas finalisée. Néanmoins, on peut tenter d'apprécier cet impact à partir des observations des associations caritatives et de l'impact sur leurs propres activités.

4.5.1. Le constat : une augmentation de la demande en l'aide alimentaire

A partir d'entretiens (Secours Catholique, Secours Populaire, Fédération des Banques Alimentaires) et de leur communication grand public (Internet, presse), les associations caritatives témoignent d'une détérioration de la situation des personnes faisant appel à leur aide. Les quatre associations bénéficiaires du Programme Européen d'Aide aux démunis (Restaurants du cœur, Secours Populaire, Fédération des Banques Alimentaires, Croix-Rouge Française) constatent ainsi :

- une hausse de la fréquentation de leurs associations locales d'environ 10% depuis le début de l'année. Une antenne de la CRF illustre également ce phénomène qui n'est pas si récent : « *de 20 à 30 familles aidées il y a dix ans, nous sommes passés à une centaine par semaine, soit 350 personnes en moyenne* » ;
- une évolution dans le public faisant appel à l'aide, avec de plus en plus de travailleurs pauvres, de familles monoparentales et de retraités. C'est une tendance observée depuis 2-3 ans mais qui n'est pas documentée de manière quantitative.

4.5.2. La détérioration de la situation des ménages défavorisés

Pour expliquer ce constat, on sait d'une part que l'alimentation occupe une grande place chez les ménages défavorisés, vu son importance dans le budget total : 22 % pour les ménages au-dessous du seuil monétaire de pauvreté (732 euros mensuels par ménage en 2000), 24 % pour les ménages dans lesquels le niveau d'études est inférieur au Certificat d'études primaires contre environ 18 % en moyenne nationale (INRA, 2005)¹⁶. Le Secours Populaire indique que le budget alimentaire pourrait avoir augmenté jusqu'à représenter 50 % aujourd'hui du budget total des ménages les plus démunis (bénéficiaires de l'aide alimentaire). Les ménages les plus démunis sont donc plus pénalisés que les autres par la hausse des prix alimentaires.

Mais il y a aussi une conjonction de facteurs, car le poste alimentaire n'est qu'un poste parmi d'autres dans le budget des ménages, dans lequel les dépenses dites « contraintes » de logement et de transport ont un impact très important. Ces dépenses, qui peuvent être similaires en absolu quels que soient les ménages, pèsent donc plus fortement sur le budget des ménages les plus pauvres. Le budget logement, que les gens paient en priorité, apparaît depuis quelques années comme disproportionné. Les questions de transport deviennent aussi importantes. De plus en plus de familles gagnant le SMIC sont en difficulté et doivent prendre des crédits chaque mois pour aller travailler en voiture.

Dans ce contexte, l'aide alimentaire a tendance à devenir un filet de sécurité relativement courant pour de nombreux publics différents dont le budget devient très contraint.

4.5.3. Des associations caritatives qui ont du mal à faire face jusqu'à l'été 2008

Les associations caritatives ont eu du mal à répondre à la demande dans les premiers mois, car leur budget ne suivait pas l'augmentation des prix des aliments. Elles comptent habituellement sur plusieurs sources de financement, financières ou en nature (encadré).

Les sources de l'aide alimentaire

Sources financières

- Le Programme Européen d'Aide aux Démunis (PEAD) : jusqu'en 2005, l'UE fournissant des produits issus des stocks d'intervention, depuis, avec la diminution des stocks, elle octroie une enveloppe financière à chaque Etat bénéficiaire. Cette enveloppe est de l'ordre de 50 millions d'euro pour la France.

- Programme national d'aide alimentaire (Etat français) : cette aide qui complète les dons de l'UE est de l'ordre de 10 millions d'euro par an

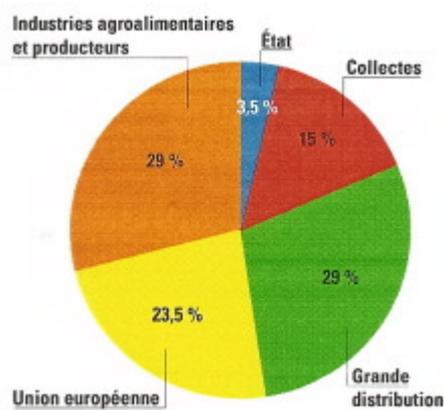
Sources en marchandises

¹⁶ Cependant, à l'intérieur du budget alimentaire, on observerait très peu de différence pour les produits laitiers en proportion entre les ménages aux revenus les moins élevés et les autres (INRA, 2005)

- Dons des entreprises : les producteurs donnent des produits frais ; les industries agroalimentaires des produits sous diverses formes (secs, congelés, réfrigérés, en conserve...) et la grande distribution quotidiennement les produits retirés des linéaires avant la date limite de consommation.

- Dons des particuliers : à l'occasion de collectes dans les grandes surfaces, concernent des denrées non périssables.

Pour la Fédération des Banques Alimentaires, la répartition de ces sources est la suivante (elle est à peu près la même pour les autres associations caritatives bénéficiaires du PEAD) :



source : FBA

Face à l'augmentation de la demande en aide alimentaire, les associations caritatives sont confrontées à plusieurs difficultés.

- Une diminution de leurs achats alimentaires due à la hausse des prix, dans une enveloppe financière qui était restée la même (dans un premier temps en tous cas). Le déficit est estimé à 10% environ. Les 4 associations bénéficiaires ont ainsi recensé une perte correspondant à 14 millions de repas pour 2008 à cause de la hausse des prix alimentaires.
- Une certaine diminution des dons de produits des particuliers, qui donnent moins à cause également de la hausse des prix alimentaires (- 4 % pour collecte grand public en 2007 de la FBA) et donnent surtout des produits de base (pâtes). Les associations se retrouvent en outre avec un moindre choix de produits, alors que la plupart cherchent au contraire à diversifier leur offre afin garantir une alimentation de qualité.
- Une diminution également des dons en argent : les associations prévoient une baisse de 12 % en 2008.
- Une baisse des dons de certaines enseignes de la grande distribution, celle-ci a tendance actuellement à solder les produits à la date de péremption, quand elle les donnait auparavant aux associations.

Cependant, les autres dons n'ont pas varié, en particulier ceux des producteurs de lait. En revanche, les entreprises agroalimentaires indiquent qu'elles donneront certainement moins si les prix continuent à monter.

A titre d'exemples, les Restos du Cœur indiquent qu'avec la hausse des prix alimentaires, leur besoin en budget est passé d'environ 57 millions d'euros l'an dernier à 65,5 millions d'euros pour la campagne à venir. Et ceci, sans tenir compte de l'augmentation du nombre de demandes d'aide. Si aucune mesure n'était décidée, ce sont 5 millions de repas qui ne seraient pas distribués à l'ouverture de la prochaine campagne de l'association en décembre 2008.

La Croix-Rouge française, qui distribue chaque année 30 millions de repas, estime à 3 millions le nombre de repas manquants dus à la hausse des prix. D'un autre côté, elle évalue le nombre de demandes supplémentaires entre 2 et 3 millions en 2008. Si leur budget n'augmente pas en conséquence, ce sont donc 5 à 6 millions de repas que la Croix-Rouge ne pourra pas offrir cette année par rapport à 2007.

4.5.4. Mobilisation des associations et réactions des pouvoirs publics

Les quatre associations ont ainsi interpellé le gouvernement dès octobre 2007 puis de nouveau début mars 2008 afin que la réforme de l'aide européenne (PEAD) soit une priorité de la présidence française de l'UE et que le budget soit augmenté dans les mêmes proportions que la hausse des prix alimentaires. Elles argumentent que même si le budget consacré par l'Europe à l'aide humanitaire annoncé est en légère augmentation, cela ne compense pas l'effet des hausses de prix du lait et du blé.

En amont, elles plaident (en particulier, les Restos du Cœur) pour une aide aux revenus plus adéquate afin de faciliter le retour à l'emploi des personnes les plus en difficulté, avec des contrats aidés permettant un accompagnement renforcé des personnes. L'association se mobilise fortement pour que ces contrats continuent d'être financés à la même hauteur par les pouvoirs publics pour les années à venir.

Les pouvoirs publics ont réagi à la situation de deux manières. Dans un premier temps, l'UE a augmenté l'enveloppe du PEAD. L'enveloppe totale est passé d'environ 275 M€ en 2007 à 300 M€ en 2008. La France reçoit 17 % de cette enveloppe, de même que l'Espagne, derrière l'Italie (18 %) et devant la Pologne (16 %). La France reçoit donc en 2008 environ 50 millions (contre 47 en 2007). Mais cette augmentation semble loin de compenser celle des denrées alimentaires, sans compter l'augmentation de la demande et que de nouveaux États doivent également en bénéficier à partir de 2008.

Dans un deuxième temps, au mois de juin 2008, le gouvernement français a doublé le montant de la contribution française (passant de 10 à 20 millions pour l'année 2008) suite aux demandes des associations. Ce montant devrait être acquis pour les prochaines années.

Par ailleurs, le PEAD est en cours de révision et les options en termes de montant et de modalités de l'aide sont encore en discussion. La France affirmait par son Premier Ministre qu'elle proposera à ses partenaires "d'accroître l'aide apportée par l'UE" (juin 2008).

Le Programme Européen d'Aide aux Démunis (PEAD)

La distribution gratuite de nourriture aux personnes les plus démunies de la Communauté fut lancée dans l'urgence lors de l'hiver exceptionnellement froid de 1986/1987, lorsque des stocks excédentaires de produits agricoles furent donnés à des associations caritatives des États membres pour qu'elles les distribuent aux personnes dans le besoin. Par la suite, cette mesure a été officialisée et basée sur les stocks d'intervention. Plus récemment, à mesure que les excédents agricoles ont diminué, ce programme a été alimenté par une contribution financière directe.

L'actuelle réforme de la politique agricole commune (PAC) rendant de plus en plus inutiles les stocks d'intervention, ce programme fait l'objet actuellement d'un réexamen d'ici la fin de l'année pour déterminer son avenir. Un processus d'évaluation vise à recueillir l'avis des associations caritatives, des services publics et des ONG concernés, ainsi que celui du grand public

Source : UE

Une des propositions de l'UE est d'instaurer les « bons alimentaires » directement distribués aux personnes en difficulté et d'abandonner la gestion des denrées par les associations caritatives. Les 4 associations se sont opposées à cette proposition car elles estiment que les personnes peuvent se sentir humiliées de faire leurs achats à l'aide d'un bon, devant les autres clients. De plus, les prix payés seront ceux de détail, alors que les associations bénéficiaient de prix de gros (à travers des appels d'offre). Elles sont mobilisées depuis plusieurs mois pour sensibiliser leur public et empêcher l'adoption de telles mesures.

5. Conclusions : l'impact de la volatilité des prix à l'avenir

5.1. Un avant-goût d'une plus grande volatilité du marché, un présage de l'après quota ?

5.1.1. Les facteurs favorables à une augmentation de la volatilité des prix

La campagne 2007-08 aura permis aux filières laitières européennes de se tester en condition de choc des prix sur le marché international, entraîné principalement par des causes exogènes. La réponse à ce choc fournie par la filière française, que nous avons étudiée plus en détail mais qui semble assez proche en Pologne ou en Allemagne se caractérise par :

- une réponse rapide des industriels qui cherchent à produire plus de PI pour les vendre sur un marché international porteur (alors qu'il n'y a pas de contrainte technique forte à plus produire ce type de produits contrairement à des produits à plus forte valeur ajoutée). Ils encouragent les producteurs à produire plus, en offrant des prix nettement plus élevés.

- une réponse rapide des producteurs intensifs à cette incitation. Néanmoins, une fois que la décision de ne plus produire est prise, ses effets se font nécessairement sentir avec un décalage. Ainsi la collecte laitière est beaucoup plus haute que d'habitude début 2008, alors que le prix des PI est nettement redescendu. Il est donc probable que les prix du lait vont rapidement rebaisser. En Allemagne puis en Belgique, les producteurs se sont déjà lancés dans une grève pour dénoncer la chute des prix.

Le décalage entre le signal du marché à produire plus et l'arrivée de la production sur ce dernier est ici flagrant. Ces caractéristiques sont des **facteurs propres à accroître l'amplitude des variations de prix sur le marché** et donc l'impact de la volatilité des prix sur le marché international.

5.1.2. Les prémisses d'une situation sans quotas

Les producteurs intensifs ont pu augmenter leur production grâce à l'autorisation de d'effectuer des réallocations de quotas beaucoup plus importantes qu'à l'ordinaire et dépassant globalement leur capacité à produire plus. Sans cette décision, encouragée par l'Etat et facilitée par l'interprofession, les zones productives se seraient trouvées contraintes par des volumes plafonnés, tandis que les autres zones n'auraient pas été en mesure de produire beaucoup plus, et on aurait donc pas vu la collecte augmenter dans les proportions observées.

L'amplification de la variabilité du prix par une augmentation de la production décalée, se serait donc trouvée limitée.

Le fait d'enlever la contrainte d'un volume maximal, pour les zones où ce plafond est contraignant, correspond bien à un test d'une production sans quotas. La situation actuelle illustre donc une situation qui pourrait être retrouvée dans la période d'après quotas.

5.1.3. Conséquences sur les exploitations et l'aménagement du territoire

Les évolutions présentées plus haut montrent aussi les impacts potentiellement important de ce type de situation. Tous les producteurs ne profiteront pas des hausses ponctuelles des prix. En revanche, tous seront confrontés à la baisse concomitante des cours, de manière périodique, due à l'augmentation de la volatilité.

Dans cette situation, il est probable que des exploitations fragiles disparaissent à chaque variation et que les structures qui ont le choix de s'orienter vers d'autres productions le fassent (notamment pour ceux qui peuvent aller vers la céréaliculture). La fragilité ici n'est pas forcément liée à la taille de l'exploitation, mais plutôt au caractère maîtrisable et comprimable des charges, qui place en bonne position les systèmes de production les plus autonomes.

D'autre part, la production laitière étant caractérisée par des investissements élevés, les producteurs qui auront abandonné ne seront pas nécessairement remplacés. Ainsi, ce sont principalement dans les zones intermédiaires (de polyculture) que les effets sur l'aménagement du

territoire pourraient se faire les plus sensibles, avec un abandon progressif de la production laitière au profit d'autres cultures.

Dans les zones plus défavorisées et caractérisées par des coûts élevés de production, le maintien des structures dépendra de la volonté politique à prendre en charge ces surcoûts et de l'élargissement des filières valorisant bien le lait, grâce à des produits à forte valeur ajoutée (AOC..). En cas d'abandon du lait, il n'y aura pas nécessairement d'alternative agricole.

En revanche, les zones à fort potentiel, du grand Ouest par exemple, se trouveront certainement les plus à même de résister à ces conditions (d'après l'Institut de l'élevage, leurs coûts de production restent les plus faibles).

5.2. La solution de la contractualisation : la filière organise sa sécurisation

Une contractualisation au sein de la filière nous semble une orientation intéressante pour sécuriser les acteurs de la filière, ce qui est nécessaire comme on l'a vu plus haut, pour éviter une baisse le nombre des exploitations et de la production.

Ce dispositif permet en effet de rassurer producteurs et transformateurs, sur le volume de production, son prix et sur la durée, pendant laquelle ces conditions seront réunies. Cela donne une certaine visibilité permettant de piloter son activité et de décider ses investissements. Pour la plupart des acteurs, la contractualisation est vue comme un passage obligatoire.

Néanmoins ce dispositif a des limites ; il doit être encadré et nécessite des évolutions:

1. Le risque est lié à d'éventuelles asymétries de pouvoir au sein de la filière, entre les différents acteurs. On craint dans ce jeu que les agriculteurs soient les perdants : ils sont plus atomisés, pas forcément organisés dans des structures leur permettant de mener des négociations collectives ; ils rentrent donc individuellement en compétition par rapport aux collecteurs.

Ainsi, l'interprofession travaille actuellement à la définition de principes qui devront être respectés dans ces contrats, pour ne léser aucune des parties, seul gage de pérennité.

L'interprofession prendra plus de pouvoir dans ce dispositif, alors que les pouvoirs publics n'auront plus de levier d'action. Il y a donc un risque que l'intérêt des plus faibles ne soit pas pris en compte de même que l'intérêt général. Il serait donc à minima nécessaire de renforcer la représentativité de l'interprofession, notamment en exigeant la représentation des différents syndicats de producteurs.

Par ailleurs, l'interprofession et le MAP évoquent également la nécessité de former des groupements de producteurs pour que ces derniers aient plus de poids dans la négociation.

2. Les contrats ne protègent pas totalement des aléas du marché : les industriels, même s'ils sont liés par un contrat d'approvisionnement, sont soumis à la concurrence des entreprises des autres régions (à l'intérieur du pays ou non) qui peuvent avoir accès aux matières premières à meilleur prix (notamment dans les bassins laitiers les plus productifs et/ou aux coûts de production plus

faibles). Eux-mêmes peuvent donc avoir des difficultés à se maintenir dans ce contexte, avec le risque de disparaître ou pour les producteurs, d'accepter des conditions de vente moins favorables pour maintenir l'activité. On peut alors assister à une restructuration rapide des entreprises de transformation avec une concentration géographique importante.

5.2.1. Mais qui ne prend pas en compte les enjeux de territoires

Les conséquences de l'arrêt des quotas seront donc particulièrement sensibles en terme de répartition des productions sur le territoire. Pour la France, où un des enjeux de cette politique était bien de maintenir la production laitière dans tous les territoires français, l'Etat perd un important moyen d'action.

Dans le cas de la Pologne, l'Etat ne semble pas faire de cette question une priorité, même si les différences de structures des exploitations entre régions laissent à penser que les réaménagements seront très importants. En effet, il prévoit de passer rapidement à un marché national des quotas, ce qui aura la même conséquence que l'arrêt des quotas, en termes d'occupation de l'espace.

La contractualisation ne permet pas de répondre à cet enjeu de politique. Il faudra alors mobiliser de nouveaux outils, qui lient systèmes de production et territoires.

C'est l'intérêt de l'article 69 du règlement 1782 de 2003 (modifié en article 68, dans la nouvelle proposition CE), qui permet d'attribuer des aides pour des systèmes spécifiques. En France, et plus largement en Europe, on pense l'utiliser pour inciter la production en zones défavorisées (notamment montagne). Son application telle que proposée par la FNPL prendrait la forme d'une aide couplée à la production qui soutient le revenu du lait pour les éleveurs et dont une partie irait également aux collecteurs.

Cet outil présente l'intérêt de rester lié à la production et de n'être pas seulement une aide découplée au revenu. C'est un plus quand on veut assurer une capacité minimale des territoires à produire leur alimentation.

En revanche, le montant alloué est limité par le règlement CE et pourrait être trop faible par rapport aux ambitions et aux besoins des zones concernées.

5.3. Quels impacts pour les consommateurs ?

Pour les consommateurs aussi, la volatilité des prix peut être très défavorable et ceci de plusieurs points de vue.

5.3.1. Quelles mesures de mitigation des hausses ? Des propositions gouvernementales qui suscitent des interrogations

On a vu que la hausse des prix du lait cette année a été intégralement répercutée sur les prix à la consommation, sans mitigation des marges par les acteurs de l'aval de la filière (à part pour quelques produits et quelques enseignes ponctuellement).

On a pu observer les réactions immédiates à ces hausses, néanmoins il paraît difficile de faire des prévisions. On peut toutefois relever certaines réactions.

En France, à court terme, la consommation n'a pas semblé diminuer, les consommateurs ont « absorbé le choc » en augmentant leur budget alimentation (et ce d'autant plus pour des produits bien ancrés dans les habitudes de consommation) mais à moyen terme, dans un contexte d'augmentation générale des prix à la consommation, on peut se demander quelles marges de manœuvre ils auront, avec des dépenses contraintes en expansion (logement, carburant).

En Pologne, les produits laitiers élaborés restent des produits chers, même si leur consommation semble se démocratiser. La demande reste assez liée au niveau de prix et on voit bien que ces produits risquent d'être réservés à une certaine catégorie de population. L'autoconsommation importante constitue un moyen dans certaines zones de rester en dehors de tout impact de l'évolution des prix alimentaires. Certains font toutefois observer qu'avec l'harmonisation probable des modes de vie et de consommation dans l'UE, l'autoconsommation devrait diminuer et la consommation des produits laitiers continuer à se démocratiser.

Par ailleurs, même si la consommation n'a pas encore évolué en moyenne en France, on voit bien les conséquences désastreuses de la hausse des prix alimentaires sur les ménages les plus démunis et la progression de la demande en aide alimentaire qui a suivi. Augmenter les budgets des associations caritatives, si cela est nécessaire dans l'immédiat, n'est pas une solution viable à terme.

Les pistes proposées par le gouvernement français concernent notamment l'évolution des modes de collaboration entre les industriels et les distributeurs. Avec le projet de loi Châtel, il est attendu que la libéralisation des relations entre ces acteurs favorise la concurrence et au final les consommateurs. Pourtant, cette loi soulève déjà des craintes auprès des associations de consommateurs, car comment cette concurrence pourrait-elle jouer favorablement dans un contexte de forte concentration de la grande distribution (oligopole) qui place ces acteurs en position dominante aussi bien envers les consommateurs qu'envers leurs fournisseurs (en termes de négociation et dans l'opacité des pratiques) ?

Ainsi, même si les distributeurs avancent que la nouvelle loi leur permettra de faire bénéficier aux consommateurs des négociations avec les industriels (les marges arrière jusqu'à présent non prises en compte dans le calcul des prix de revente), leur position dominante pourraient aussi bien leur permettre d'augmenter leur marge pendant les périodes de bas prix, tout en maintenant un prix de base acceptable par les consommateurs, qui n'impactera pas le niveau des ventes...

5.3.2. Des stratégies d'adaptation à la demande qui pourraient se faire au détriment de la qualité de produits

Les acteurs des filières agroalimentaires mettent souvent en avant que la régularité des prix est favorable à une politique de qualité, en particulier en matière de sécurité alimentaire et de respect de l'environnement. Des prix rémunérateurs et une visibilité à long terme ont un effet d'entraînement sur l'innovation et la création de produits répondant aux différentes attentes de la société.

Face à la volatilité des prix, on pourrait imaginer au moins deux stratégies de la part des industriels.

- Une politique de qualité, recherchant la différenciation des produits, type AOC, reposant sur des cahiers des charges exigeants et des contrats d'approvisionnement avec des producteurs sélectionnés. Ces produits sont bien sûr payés plus chers par les consommateurs, en échange d'une garantie de qualité.
- Une politique d'adaptation régulière de la fabrication des produits aux coûts, afin de proposer des produits dont les prix ne fluctuent pas, mais dont la variable d'ajustement serait leur qualité et destinés aux consommateurs les plus contraints dans leur budget (sans pousser la comparaison trop loin, comme on peut le voir dans des pays d'Afrique de l'Ouest, où la proportion en eau du lait reconstitué est très fluctuante...)

De fait, depuis quelques années, les marques de distributeurs, aussi bien moyenne gamme que « premiers prix » ont pris une grande ampleur dans les rayons des produits alimentaires. Or les associations de consommateurs argumentent qu'on peut difficilement comparer objectivement leur qualité avec celle des produits de grandes marques, car leurs critères de qualité sont peu transparents.

On pourrait ainsi craindre l'expansion accrue d'une sorte de « consommation à deux vitesses », défavorable au final aux consommateurs les plus défavorisés.

Les autres alternatives en matière de consommation, notamment les circuits de proximité, limitant les intermédiaires entre consommateurs et distributeurs permettent un contrôle en direct de la qualité du produit. Rien ne garantit, en revanche, qu'ils mettent plus le consommateur à l'abri de la fluctuation des prix : cela dépend de la concurrence effective entre ces vendeurs et du rapport entre l'offre et la demande au sein de ces circuits.

En conclusion, on peut donc faire l'hypothèse que le maintien de prix relativement stables serait un facteur autorisant le maintien de la qualité pour le consommateur, en rassurant chaque acteur de la filière sur son économie.

Annexe 1 : documents consultés

Agrete conjoncture –lait. Synthèse n° 2008/23, avril 2008

Agrete Primeur, numéro 208, février 2008. Les français boudent les produits laitiers. Ministère de l'Agriculture et de la Pêche.

Agrapresse, n°3165.

Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes. Observatoire des prix et des marges. Résultats du mois de février 2008. <http://www.dgccrf.bercy.gouv.fr/concurrence/prix/fevrier2008.htm>

Hermelin, 2008. Exportations : les Européens, plaie des pays du Sud ? Alternatives Internationales - n°38 - Mars 2008

INRA, Fiche de Presse Info. 06/10/2005. L'alimentation comme dimension spécifique de la pauvreté.

INRA Sciences Sociales, septembre 2007. L'industrie laitière dans une UE en pleine expansion : politiques et stratégies

INRA Sciences Sociales, Novembre 2001. Impacts sur le secteur laitier européen de scénarios de réforme de la politique laitière communautaire.

INRA Sciences Sociales, septembre 2007. Les exploitations laitières du nord de l'UE : divergence des modèles.

INSEE, Enquête mensuelle de conjoncture auprès des ménages mai 2008 / 28-05-2008.

INSEE, Indices des prix selon le revenu du ménage 1996-2007.

INSEE, Indices des prix selon le niveau de vie du ménage(revenu par unité de consommation) 1996-2007.

INSEE Conjoncture, Informations rapides, 14 mai 2008, n°135. série « indicateurs principaux ». Indice des prix dans la grande distribution avril 2008.

INSEE Conjoncture, Informations rapides, 28 mai 2008, n°149. Enquête mensuelle de conjoncture auprès des ménages - Mai 2008.

Institut de l'Élevage, septembre 2007, n° 370. La filière laitière en Pologne. Un fort potentiel.

Institut de l'Élevage, mars 2008, n° 376a. 2007. L'année économique laitière, perspectives 2008.

Institut de l'Élevage, février 2008, n° 375. Marchés mondiaux des produits laitiers. Flambée et volatilité.

Institut de l'Élevage, Réseaux d'élevage, Mars 2008, L'élevage bovin laitier en France, Synthèse, repères techniques et économiques.

Antoine Erhel, Les exploitations laitières : des situations régionales contrastées. Notes et études économiques – n°29, Décembre 2007. direction générale des politiques économiques, européennes et internationales, MAP.

Institute of Agricultural and food economics. National research Institute. The Polish agro-food economy after the four years of the EU membership. no 67.1 Warsaw 2008.

Institute of Agricultural and food economics. National research Institute. State of the Polish food economy sector after Poland's EU accession. No 69.1 Warsaw 2008.

Mission économique, 2008. La filière bovine polonaise (à paraître).

Mission économique MINEFI – DGTPE. Fiche de synthèse mars 2007. L'agroalimentaire en Pologne.

Mission économique MINEFI – DGTPE. Fiche de synthèse janvier 2008. Politique structurelle et de cohésion en Pologne pour la période 2007-2013.

Mosnier, juin 2008. Réformes de la PAC et présence européenne sur les marchés des PED. Document de Travail –

Office de l'Élevage, Division Etudes et Perspectives, mai 2008. Achat de produits laitiers par les ménages, panel AC NIELSEN.

Office de l'Élevage, Comité Lait de vache. Séance du 7 février 2008. La consommation des produits laitiers par les ménages français en 2006.

Office de l'Élevage, Le marché des produits laitiers, carnes et avicoles, en 2007.

Office de l'Élevage, SCEES, février 2008. Enquête mensuelle laitière. Résultats nationaux décembre 2007.

Réussir Lait Elevage Septembre 2007 Pologne, une industrie laitière modernisée.

60 millions de consommateurs Commerce/distribution - 04 mars 2008. Fausse concurrence et flambée des prix.

USDA, décembre 2007. Dairy : world market and trade.

UbiFrance, janvier 2008. Conjuncture économique en Pologne début 2008.

Sites Internet :

- INSEE http://www.indices.insee.fr/bsweb/servlet/bsweb?action=BS_ACCUEIL
- FAO Stat : <http://www.faostat.fao.org/>
- Eurostat : <http://www.ec.europa.eu/eurostat>
- Fédération Banques alimentaires <http://www.banquealimentaire.org/>
- Secours Populaire www.secourspopulaire.fr
- Croix-Rouge Française www.croix-rouge.fr
- Restos du cœur www.restosducoeur.org
- AFOC http://www.afoc.net/article.php?id_article=193
- Bureau Européen des Unions de Consommateurs (BEUC) <http://www.beuc.eu/Content/Default.asp?PageID=591&LanguageCode=fr>
- Institut polonais de recherche en économie de l'agriculture et de l'alimentation, <http://www.ierigz.waw.pl/index.php>

Annexe 2 : personnes interviewées et personnes ressources

Nom	Institution
Christian HUARD	ADEIC
Fabrice MOLLIEUX	Secours catholique
Jean-Marie DUPONT	Fédération des Banques Alimentaires
Anne RICHARD	Centre National Interprofessionnel de l'Economie Laitière
Marianne STOROGENKO	Direction Générale de l'Action Sociale – Ministère du travail, des relations sociales de la famille et de la solidarité
Patrice BOUILLON, Arnaud FAUCON	INDECOSA-CGT
M. CALLENS	Secours Populaire Français
Jean-Luc BINDEL	Fédération Nationale Agroalimentaire et Forestière
Xavier PACHOLEK	Mission économique Pologne
Tomasz ODZIEMCZYK	Association of Polish Consumers
Christophe PERROT	Institut de l'élevage
Piotr DABROWSKI	Porte parole de Solidarinosc des agriculteurs puis vice-ministre de l'agriculture dans les années 90
Philippe MARQUET (et collègues spécialistes du lait)	Confédération Paysanne
Gérard CALBRIX	Association de la Transformation Laitière Française
Caroline LE POULTIER	Ministère de l'Agriculture et de la Pêche
Elsa CASALEGNO	France Agricole, spécialiste lait
Kataryna Boczek	Universitaire, Pologne