

Politique laitière européenne : des accords de Luxembourg à l'accord interprofessionnel sur le prix du lait

F. Chausson

La réforme de Luxembourg (juin 2003) a généré diverses inquiétudes et manifestations du monde laitier français. La conclusion d'un nouvel accord interprofessionnel sur l'évolution du prix du lait pour une durée de 3 ans va permettre d'aborder l'avenir plus sereinement.

RÉSUMÉ

La réforme de Luxembourg et ses conséquences pour la filière laitière française sont rappelées : fin du prix "unique" avec baisse des prix institutionnels du beurre et de la poudre de lait écrémé, et risque de différenciation de 2 marchés du lait. Cette révolution dans l'équilibre des marchés a amené à la définition de nouveaux outils pour appréhender la répartition de la valeur ajoutée au sein de la filière. Indexation, compétitivité et flexibilité sont dorénavant des socles sur lesquels les membres de l'interprofession vont dorénavant s'appuyer pour aborder, à l'avenir et de façon collective, les défis de la moindre régulation des marchés.

MOTS CLÉS

Europe, France, politique agricole, prévision, production laitière.

KEY-WORDS

Agricultural policy, dairying, Europe, forecast, France.

AUTEUR

CNIEL, 42, rue de Chateaudun, F-75314 Paris cedex 09 ; fchausson@cniel.com

1. Les accords de Luxembourg

Beaucoup de réflexions prospectives fusent aujourd'hui dans le monde laitier européen. "Révolution", "fin d'un monde", changements en profondeur, restructuration obligatoire..., les qualificatifs ne manquent pas pour décrire ce qui semble parfois s'apparenter à un véritable séisme. Qu'en est-il exactement ?

■ Le contexte

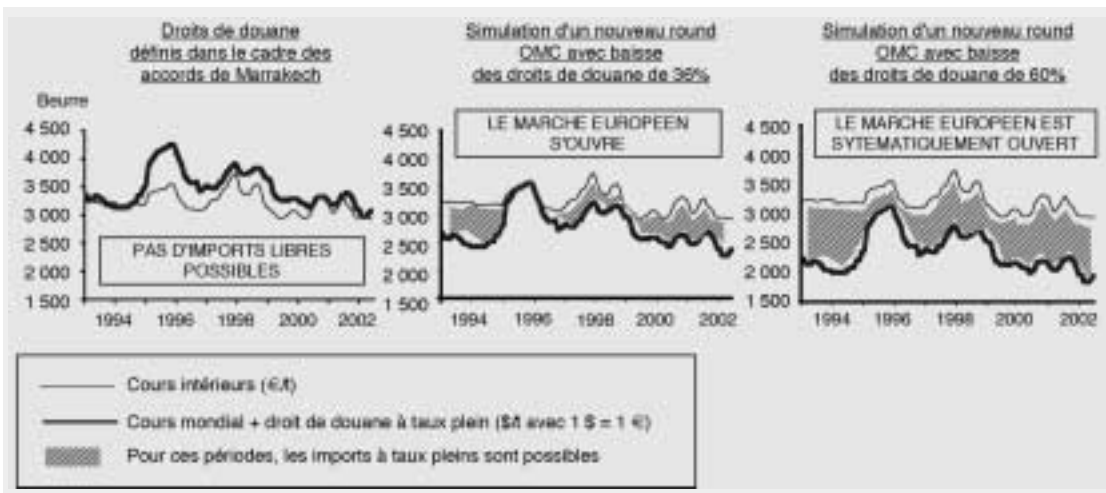
Pour saisir la rupture introduite par les accords de Luxembourg, il est indispensable de faire un retour en arrière de 10 ans. 1994 est la première année d'application des **accords de Marrakech**, conclus dans le cadre de l'ancien GATT. Pour la première fois, les grands outils de la politique agricole sont disciplinés dans un accord multilatéral. Pour l'Europe, concrètement, l'accès au marché intérieur doit être progressivement amélioré, les subventions à l'exportation diminuées et le soutien interne mis sous surveillance.

Pour le secteur laitier, le compte à rebours de la baisse des prix d'intervention est enclenché. La figure 1 montre, en effet, l'importance de la protection aux frontières pour un produit comme le beurre. On observe, sur le graphique de gauche (droits de douane actuels), que le marché du beurre a été efficacement protégé lors des 10 dernières années parce que le cours mondial additionné du droit de douane a été en permanence supérieur au cours intérieur. Il n'y a donc eu aucun intérêt pour un opérateur européen d'acheter du beurre sur le marché mondial en payant les droits de douane pleins. En revanche, si on simule un nouveau round à l'OMC (Organisation Mondiale du Commerce), toutes les options montrent que le marché du beurre européen aurait été incapable de résister à une nouvelle diminution des droits de douanes.

Anticipant un nouveau round OMC (prévu par l'article 20 des accords de Marrakech), la Commission européenne propose donc dès

FIGURE 1 : Simulation, par rétropolation, de la protection aux frontières européennes suite à un abaissement des droits de douanes sur le beurre (source : Cniel).

FIGURE 1 : Simulation of the protection set up at the European borders following the lowering of the import duties on butter (source : Cniel).



1999 une baisse des prix d'intervention du beurre et de la poudre de lait écrémé, devant permettre de supporter une future libéralisation. C'est le pivot laitier d'Agenda 2000, âprement combattu par une partie de la profession agricole française et européenne.

L'année 2003 était institutionnellement prévue pour effectuer un "toiletage" d'Agenda 2000 (discussions sur les prix d'intervention des céréales et de la viande bovine et sur les quotas laitiers). Élément nouveau par rapport à Agenda 2000, la déclaration de Doha, actée à l'automne 2000, lance le nouveau round. Dans cette déclaration, il est clairement indiqué que la future négociation à l'OMC va se dérouler sur des bases dures et que le prix à payer sera élevé, au niveau agricole, pour conclure un accord ambitieux.

Deux points particuliers de politique agricole européenne cristallisent les critiques de nos partenaires internationaux : les restitutions à l'exportation et, dans une moindre mesure, les aides directes couplées à la production (classification dite en "boîte bleue"). **Une nouvelle réforme de la PAC apparaît dès lors nécessaire pour passer la future "toise" OMC.** Cette réforme doit, *a minima*, remplir un double objectif :

- un ajustement du niveau de prix intérieur de chaque produit agricole européen pour être étanche par rapport au marché mondial. Cette étanchéité étant déjà vérifiée pour les céréales et la viande bovine, le débat se porte sur le lait et le sucre ;

- une sécurisation des aides directes compensatoires versées aux producteurs, en découplant ces dernières de la production (ce qui a pour effet de "verdir" la couleur de la boîte de classification).

Un très important débat est mené tout au long du second semestre 2002 et du premier semestre 2003, et aboutit le 26 juin 2003 aux accords de Luxembourg qui resteront certainement, pour beaucoup d'observateurs, comme le grand dossier du Commissaire Fischler.

Par ailleurs, "l'essai" Fischler a été récemment transformé par le Commissaire Lamy, le 31 juillet 2004 dans la signature de l'accord cadre de Genève pour la poursuite du Doha round. L'œuvre de cette mandature aura donc été d'adapter la PAC pour faire en sorte que cette dernière ne fasse pas obstacle à une plus grande libéralisation du commerce mondial. Les éleveurs laitiers européens vont donc se trouver face à des changements dont l'origine dépasse très largement le cadre agricole.

■ Le contenu des accords de Luxembourg pour le secteur laitier

Quatre thèmes peuvent être retenus pour le secteur laitier :

- **La baisse des prix d'intervention** : Le tableau 1 donne les baisses de prix d'intervention du beurre et de la poudre de lait écrémé prévues jusqu'en 2007.

Date d'application	Beurre (€/tonne)	Poudre (€/tonne)
Actuellement	2 954	2 055
1 ^{er} juillet 2004	2 747	1 952
1 ^{er} juillet 2005	2 540	1 850
1 ^{er} juillet 2006	2 333	1 747
1 ^{er} juillet 2007	2 215	1 747
Baisse totale	739 €	308 €
% de baisse	25%	15%

- **La modification des mécanismes d'intervention du beurre** : Alors qu'auparavant l'intervention "beurre" n'était pas plafonnée, dorénavant, au-delà de 70 000 t d'achat de beurre pour la première année d'application, la Commission peut mettre en place une procédure d'adjudication. Ce plafond est abaissé progressivement jusqu'à atteindre 30 000 tonnes en 2008. Par ailleurs, l'intervention "beurre" est alignée sur l'intervention "poudre", c'est-à-dire qu'elle est ouverte du 1^{er} mars au 30 août.

- **Prolongation des quotas** : Le régime des quotas est prolongé jusqu'à la campagne 2014/2015. Les augmentations prévues par Agenda 2000 (+1,5%) sont repoussées d'un an, en 2006. Par ailleurs, il est prévu que le niveau des quotas, à partir de 2007, puisse être ajusté sur la base d'une évaluation du marché par la Commission.

- **L'introduction des aides directes compensatoires** : Au même titre que la réforme des céréales et de la viande bovine en 1992, la réforme de l'Organisation Commune de Marché (OCM) prévoit des aides compensatoires versées aux éleveurs laitiers. Les montants de ces aides sont indiquées dans le tableau 2.

A partir de 2006 (en France), ces paiements sont découplés, c'est-à-dire qu'ils intègrent le paiement unique. A ce titre, ils deviennent conditionnés à la mise en œuvre de bonnes pratiques agricoles et environnementales. Ils seront modulés de 3% en 2005, 4% en 2006 et 5% à partir de 2007 (avec toutefois une franchise de 5 000 € en dessous de laquelle il n'y a pas de modulation), le montant de la modulation abondant le fonds réservé au développement rural. Par ailleurs, il n'y a pas de couplage partiel possible dans le secteur laitier.

2. Les conséquences pour la filière laitière française

Les perspectives de la baisse des prix institutionnels du beurre et de la poudre prévue par les accords de Luxembourg changent assez radicalement la donne au sein de la filière laitière française. Nous

Année calendaire	Aide directe (/ tonne de quota)	Paiement additionnel (/ tonne de quota)	Compensation totale (/ tonne de quota)
2004	8,15	3,66	11,81
2005	16,31	7,34	26,35
2006 et après	24,49	11,01	35,50

TABLEAU 1 : Baisse des prix d'intervention prévus par la réforme de l'OCM Lait du 26 juin 2003.

TABLE 1 : Lowering of the intervention prices decided in the reform of the Common Market Organization for Milk on 26th June 2003.

TABLEAU 2 : Aides compensatoires prévues dans le cadre de la réforme de l'OCM Lait.

TABLE 2 : Compensatory subsidies decided as part of the reform of the Common Market Organization for Milk.

allons essayer de mettre en évidence les principaux effets de ce changement en termes de dynamique de marché.

■ La fin du prix du lait “unique”

La réforme de l'OCM Lait introduit une rupture fondamentale dans l'équilibre laitier instauré depuis 1968. En effet, malgré le maintien des mécanismes historiques, la baisse des prix de soutien beurre et poudre sonne le glas de la notion de prix du lait unique pour toutes les transformations.

Pour bien comprendre ce phénomène, il faut avoir à l'esprit que près de 25% du lait collecté en Europe est transformé en produits industriels (beurre, poudre de lait, caséines, lactosérum essentiellement). Cette proportion s'élève à 30% pour la France. Depuis 1968, toute l'OCM Lait a été orientée pour maintenir une valorisation élevée de ces produits industriels.

Restitutions à l'exportation, droits de douanes, aides à l'écoulement, intervention à seuil élevé et à guichet quasi ouvert, tous ces mécanismes ont été activés en permanence pour garantir un **cours du beurre** avoisinant les 3 000 €/tonne et un cours de la poudre de lait écrémé avoisinant les 1 950 €/tonne. **Ces cours élevés ont fait que la différence de valorisation entre un litre de lait transformé en produit industriel (PI) et un litre de lait transformé en produit de grande consommation (PGC) a longtemps pu être considérée comme minime.** Ceci explique que tous les transformateurs, qu'ils soient spécialisés ou non en produits industriels, ont payé un prix du lait unique aux producteurs (aux environs de 300 €/1 000 litres) et ont globalement suivi des accords de branche, type “accord de 1997”.

Les négociations ou rounds en cours au sein de l'Organisation Mondiale du Commerce ont ouvert une brèche dans ce modèle et ont conduit, en grande partie, à la réforme du 26 juin 2003. Cette décision européenne change en profondeur l'équilibre lié à la valorisation du lait. En effet, l'opérateur spécialisé en beurre ou poudre va être en mesure, à l'issue de la réforme, de ne payer le lait à ses producteurs qu'aux environs de 210 €/1 000 litres alors que l'opérateur spécialisé dans les PGC strictement écoulés sur le marché intérieur va être théoriquement en mesure de payer le lait aux niveaux actuels, soit 300 €/1 000 litres (sachant que la notion de marché mondial a très peu de sens pour les PGC dans le secteur laitier). La notion du prix du lait “unique” vole donc en éclat, ce qui pose des problèmes sérieux pour la France et explique que l'ancien accord interprofessionnel (accord de 1997) ait été dénoncé en juillet 2003.

■ Les dangers de l'évolution différenciée des deux marchés du lait pour la filière française

Trois caractéristiques majeures font que **la France est particulièrement exposée à la réforme de l'OCM Lait en cours** :

- elle est fortement productrice de beurre et poudre (30% du lait collecté est transformé en produits industriels) ;

- elle possède un grand nombre d'entreprises laitières (85% de la collecte est contrôlée par 26 groupes) ;

- ces entreprises possèdent des "mix-produits", c'est-à-dire la part de la collecte transformée en produits industriels et en PGC, de qualités très différentes du fait de disparités régionales importantes (figure 2).

Ces trois caractéristiques cumulées créent *de facto* les conditions d'une déstabilisation rapide du secteur laitier national. En effet, les opérateurs spécialisés dans le beurre ou la poudre, qui vont être plus touchés par la réforme de la PAC, vont être tentés par **deux voies d'adaptation** :

- tout d'abord, payer le prix du lait au niveau permis par leur mix-produit, soit potentiellement 210 € par 1 000 litres en 2008 ;

- ensuite, pour ceux qui le peuvent, réorienter rapidement tout ou partie de leur transformation vers les segments à plus forte valeur ajoutée, à savoir les PGC. Cette bascule brusque, appelée couramment "effet domino", risque alors de déstabiliser des créneaux matures et en croissance faible.

Ce schéma s'observe déjà pour des secteurs comme le lait de consommation, l'emmental ou le beurre plaquette. En corollaire de cette somme de comportements individuels, rationnels sur un plan économique, on risque d'observer :

- une pression à la baisse sur le prix du lait, avec un entraînement vers le plus bas du marché. Il est, en effet, peu probable que les opérateurs PGC continuent à payer du lait 300 €/1 000 litres lorsque que leur marché avoisinant verra du lait s'échanger à 210 €/1 000 litres ;

- une guerre nationale des prix sur les PGC basiques, au profit essentiellement de la grande distribution ;

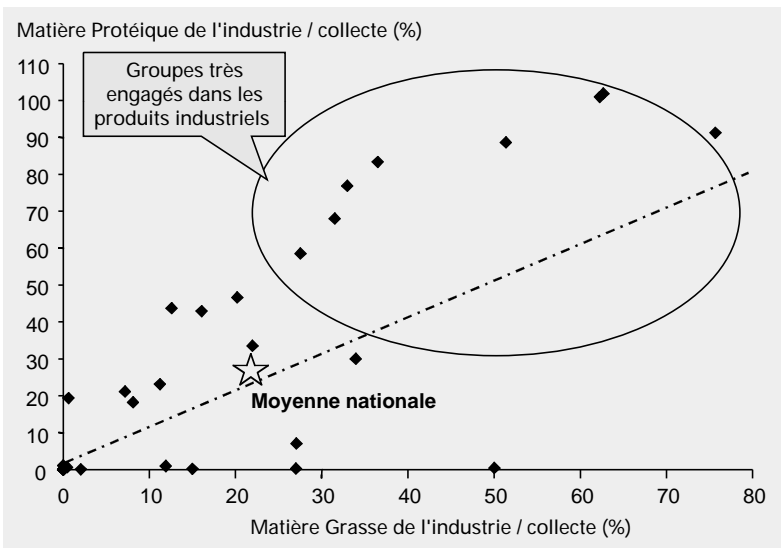


FIGURE 2 : Dans la matière grasse et la matière protéique collectées, part transformée en produits industriels pour les 30 premiers groupes laitiers français (données 2002).

FIGURE 2 : *Proportion of the butterfat and protein in the collected milk that is being transformed industrially, for the 30 most important dairy groups in France (data 2002).*

- enfin, l'abandon de la collecte d'un certain nombre de producteurs soit par désengagement des opérateurs généralistes, soit par faillite pure et simple des opérateurs beurre/poudre les plus fragilisés. En première approximation, entre 1 et 2 milliards de litres de lait (soit entre 5 et 10% de la collecte nationale) sont susceptibles de devenir ainsi "flottants" à court terme, en France. Ce lait sans destination fixe alimenterait alors une spirale déflationniste particulièrement difficile à contrôler.

Et phénomène aggravant par rapport à cette situation préoccupante, **ce profil à risque** (forte production beurre/poudre, beaucoup d'entreprises, des mix-produits disparates) **est tout à fait spécifique à la France et à l'Allemagne**. En effet, l'Italie, l'Espagne et le Royaume-Uni fabriquent très peu de beurre/poudre et sont donc peu exposés aux conséquences directes de la baisse des prix institutionnels. Le Danemark, les Pays-Bas possèdent, eux, une structure monopolistique ou oligopolistique de la transformation, particulièrement efficace pour optimiser les effets de la réforme. Pour les grands groupes de ces pays (Arla, Friesland, Campina...), il est possible d'effectuer en permanence une péréquation entre produits, c'est-à-dire de compenser la baisse des prix des produits industriels par une meilleure valorisation des PGC, sans avoir à affronter une guerre des prix nationale.

■ La filière à la croisée des chemins

La réforme de l'OCM lait crée donc une rupture assez radicale dans l'équilibre entre les différents acteurs de la filière. Face à des changements aussi brusques, **deux voies** distinctes s'ouvrent :

- la première est celle de **l'éclatement**, qui est le tropisme le plus souvent observé. Le triptyque classique en économie s'enclenche alors rapidement : surcapacité, déflation, restructuration. Cela peut être violent et ne désigne pas forcément des gagnants ;

- la deuxième voie est celle de **la concertation et de l'organisation**. Elle nécessite plus de dialogue, plus de discussions économiques, plus de transparence et plus d'engagements réciproques. C'est une voie étroite mais c'est le chemin qui préserve le plus de valeur ajoutée.

La discussion sur le prix du lait était, à ce sujet, un test très important.

3. Une première réponse : un nouvel accord de prix

■ Le contexte

Tirant les conclusions énumérées ci-dessus, les transformateurs ont dénoncé dès septembre 2003 l'accord de 1997. Ce dernier était en vigueur depuis 5 ans et avait fonctionné à la satisfaction du plus grand nombre. Il n'était cependant plus adapté à la nouvelle donne.

Mandat fut donc donné à l'interprofession et aux économistes des différentes familles de **proposer à la négociation un nouveau cadre d'évolution du prix du lait**. Les enjeux étaient de prendre en compte une plus grande fluidité et une plus grande volatilité des marchés, due à leur moindre régulation organisée par la réforme de l'OCM Lait. Le lait français allait sans doute être de plus en plus en concurrence avec son environnement européen et international. Par ailleurs, il y avait nécessité de prendre en compte les impacts différenciés de la réforme au niveau des entreprises, celles plutôt engagées vers les produits industriels étant les plus concernées par les baisses de prix d'intervention.

De nombreuses réunions techniques et politiques se sont déroulées sur une période d'un an. Du point de vue du climat entre partenaires sociaux, force est de reconnaître que, malgré de très grandes tensions s'étant parfois traduites par des actions dures sur le terrain, il y a **toujours eu une réelle volonté commune de progresser de façon collective sur l'analyse économique de la situation**.

C'est certainement cette volonté d'échanger sur des bases objectives qui a permis d'aboutir à **l'accord conclu le 2 septembre 2004**. Ce dernier comportait deux volets : un définissant l'évolution du prix du lait sur le second semestre 2004, l'autre définissant un nouveau cadre valable pour les trois prochaines années, que nous décrivons ci-dessous.

■ Les modalités de fixation de l'évolution du prix à partir de 2005

Quatre éléments principaux constituent l'accord cadre :

- **L'indexation** : Les 2 index mis en œuvre dans l'accord de 1997 sont maintenus (index "Produits industriels" et index "PGC exportés"). Le lissage correspondant à une atténuation de 50% des impacts au litre de lait à l'issue des calculs est supprimé.

- **La prise en compte du marché intérieur des PGC** reste, comme dans l'accord de 1997, l'objet d'une négociation à partir d'un indicateur de marge brute basé sur cinq familles de marques de distributeurs 1^{er} prix, aboutissant à un éventuel ajustement. Il est probable que cette négociation intervienne, comme par le passé, en début d'année. Le manque de réactivité de ce système est néanmoins souligné régulièrement et devrait conduire à une nouvelle évaluation concernant l'indicateur servant de base à la négociation.

- **La prise en compte de la compétitivité** : Il s'agit de s'assurer que le prix du lait français est en phase permanente avec son environnement et qu'il n'y a pas de divergence structurelle. C'est une nouveauté, par rapport à l'accord de 1997, rendue nécessaire par la moindre régulation des marchés européens.

L'indicateur de base est **l'écart entre le prix moyen du lait à la production en Allemagne et en France** avec une "franchise" de $\pm 4 \text{ €}/1\ 000 \text{ litres}$. Par exemple, si l'écart mesuré est de 6 €, l'ajustement sur le prix sera de 2 €. La mesure est effectuée à partir des sta-

tistiques de ZMP (l'Office allemand de statistiques agricoles et alimentaires) et de celles du SCEES pour la France. Elle est calculée tous les trimestres sur les 12 derniers mois connus (afin d'éviter les effets de saisonnalité du prix). L'Allemagne a été choisie pour au moins deux raisons ; la première est économique : l'Allemagne est le plus grand pays laitier européen et le principal pays dans les échanges avec la France ; la seconde est technique : les statistiques de ZMP étant plus réactives et plus précises que dans les autres pays.

- **La flexibilité additionnelle** : Il est convenu que les entreprises dont les fabrications sont davantage orientées vers les produits industriels (donc moins valorisées et plus exposées à la réforme de la PAC) peuvent, de manière encadrée, appliquer une réduction supplémentaire à la recommandation nationale. Celle-ci est calculée à partir de l'écart entre le prix du litre de lait et sa valorisation en beurre ou poudre. Elle est appliquée de manière forfaitaire à chacune des entreprises sur la base de 10% de fabrications supplémentaires de produits industriels par rapport au mix moyen national (70/30). A ce résultat est appliqué un abattement de 30%.

Exemple :

- Valorisation beurre-poudre pour 1 000 litres de lait mis en œuvre = 260 € sur 12 mois

- Prix du lait = 290 € / 1 000 litres sur 12 mois

- Ecart = 30 €, soit un forfait de $3 \text{ €} \times 70\% = 2,1 \text{ €}$ / 1 000 litres

L'accès à la flexibilité additionnelle est annuel à partir d'un examen effectué par une commission nationale *ad hoc* sur la base d'un calcul de mix-produit où la part des produits industriels est égale ou supérieure à 35%.

■ D'autres défis...

Ce premier pas du prix du lait était important pour aborder l'avenir avec cohésion. Il s'agit, cependant, d'une mesure parmi d'autres face aux défis posés par la réforme de l'OCM Lait et par la libéralisation en cours au sein des négociations OMC. Ainsi, des actions portant sur l'innovation, la recherche, la différenciation des produits basiques, sans oublier bien sûr la structure des exploitations et des entreprises, seront nécessaires et inévitables.

Gageons que la filière laitière saura s'appuyer sur sa culture du dialogue et de l'échange permanent pour gagner la bataille de la valeur ajoutée qui s'annonce au cours des prochaines années.

Intervention présentée au Séminaire de l'A.F.P.F.,
"La politique laitière : réformes et conséquences
sur les systèmes fourragers",
le 28 octobre 2004.

SUMMARY

European dairy policy : from the Luxemburg agreements to the inter-professional agreement on the price of milk

The reform decided in Luxemburg (June 2003) has given rise to various worries and demonstrations in France among those concerned with dairying. The reform and its consequences on the dairy production sector can be summarized as follows : end of the 'unique' price, with lowered institutional prices for butter and for skimmed milk powder, risk of having 2 differentiated markets for milk. This upsetting of the balance in the markets led to the definition of new tools for the determination of the value-added links in the chain. A new inter-professional agreement was concluded concerning the evolution of the milk price during the next 3 years that will somehow quieten the anxiousness about the future. Indexation, competitiveness and flexibility will henceforth be the pillars on which all the actors in the dairy sector will collectively have to build the means of accepting the challenge constituted by the lessened regulation of the markets.