

La politique laitière et son contexte

J.P. Jamet

De par sa nature, le lait nécessite une transformation rapide et limite les transports sur de longues distances. L'organisation de la filière est donc généralement très développée, et les politiques laitières nécessaires pour éviter de trop brutales fluctuations des prix.

RÉSUMÉ

La part des échanges internationaux de produits laitiers est réduite et limitée à quelques produits industriels (beurre, poudre de lait). Les produits frais sont transformés à proximité des lieux de consommation.

En raison d'une forte rigidité de la demande (essentiellement pour la consommation humaine), les politiques de régulation de la production sont indispensables. Après des politiques de régulation par le marché, d'abord via la demande (politique d'intervention notamment) puis par l'offre (quotas), qui ont montré leurs limites, la politique actuelle est plus tournée vers l'aide au producteur et prend en compte la multifonctionnalité de l'agriculture (aides directes, conditionnalité, découplage des aides...). Des questions demeurent, notamment sur la façon dont le prix du lait va être fixé et dont la production et la filière vont évoluer.

MOTS CLÉS

Analyse économique, Europe de l'Ouest, évolution, politique agricole, prévision, production laitière.

KEY-WORDS

Agricultural policy, dairying, economical analysis, Europe, evolution, forecast.

AUTEUR

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

On m'a demandé d'introduire ces Journées et, à travers une rapide rétrospective, de présenter les aspects fondamentaux de l'économie laitière. Je précise que le CNIEL, l'interprofession laitière, regroupe les fédérations de producteurs de lait et les fédérations de transformateurs, industriels privés et coopératives.

1. Les caractéristiques et contraintes inhérentes à la production laitière

Le lait est une matière première très riche en eau, comportant des protéines, des lipides et des glucides. Elle ne se conserve pas en l'état et doit donc nécessairement subir un traitement industriel ou artisanal pour pouvoir se conserver. Cette nécessité de faire subir une transformation au lait conduit en général à **une coordination verticale importante. Au plan mondial, l'organisation coopérative est très développée** ; c'est une caractéristique de la filière laitière. Paradoxalement, la filière la plus coordonnée en termes d'intégration est vraisemblablement la filière laitière.

La transformation du lait conduit à **deux grandes familles de produits : les produits frais et les produits de longue conservation**, aussi appelés industriels. L'organisation de la filière, en ce qui concerne la politique agricole européenne et les échanges internationaux, a deux modes différents selon qu'il s'agit de produits frais ou de produits de longue conservation. La majorité des échanges mondiaux porte sur des produits de longue conservation ; ce serait anti-économique de transporter sur de grandes distances un produit riche en eau et peu transformé.

Le commerce mondial va porter sur des produits peu élaborés ou commodités, intermédiaires ou primaires, et portera par contre très peu sur des produits de grande consommation. Au contraire, l'industrie de transformation, comme c'est souvent le cas dans l'agro-alimentaire, se trouvera près des lieux de consommation.

2. Les politiques laitières : outils de maîtrise de la production

Depuis la 2^e guerre mondiale, on a vu différents types de politiques laitières : des politiques d'organisation de marché et d'autres plus tournées vers l'aide au producteur et prenant en compte la multifonctionnalité de l'agriculture.

Parmi les politiques laitières d'organisation de marché, on a d'abord eu **celles régulées par la demande** puis, en parallèle, sont apparues des politiques de régulation par l'offre. Il y a deux familles de politique de régulation par la demande :

- **La politique française** est née en 1953, au niveau de l'organisation des marchés, à la suite des premières crises de surproduction de l'après-guerre. Le Décret Laignel créait des sociétés d'intervention

sur les marchés de la viande bovine et du lait, la SIBEV et Interlait. Interlait intervenait sur le beurre et la poudre de lait, pour réguler les marchés. Ensuite, ce système de politique de régulation des marchés a été adopté par l'Europe, en 1967. La politique de la Communauté européenne a été aussi **une politique de soutien des cours** des produits laitiers **par l'intervention**, essentiellement sur le beurre et la poudre, et secondairement sur les fromages de garde (italiens notamment).

Cette politique laitière a quelque chose d'artificiel, par rapport aux politiques, plus économiques, d'intervention sur les marchés qu'étaient les politiques anglo-saxonnes.

- **Les politiques anglo-saxonnes** consistaient à **payer les produits laitiers en fonction de leur usage final et de faire une péréquation au niveau du producteur** qui livrait son lait. Dans ces politiques, il y avait en fait une gestion de la production beaucoup plus forte que, paradoxalement, en France et en Europe : on payait cher le lait correspondant à l'utilisation dans les produits frais et on payait à bon marché les laits utilisés dans les produits de conservation (beurre, poudre, cheddar).

Les politiques anglo-saxonnes sont moins artificielles parce qu'en payant très cher les produits frais et à bon marché les produits industriels, on "colle" à la structure du marché mondial, où les produits industriels sont relativement peu valorisés. Les anglo-saxons se sont donc toujours retrouvés dans des positions plus confortables que les européens qui, artificiellement, ont augmenté le prix des produits industriels pour qu'ils soient comparables à ceux des produits de grande consommation. D'où la création de prélèvements et de restitutions pour protéger le marché communautaire, et nos difficultés dans les négociations à l'OMC face aux anglo-saxons.

Ces politiques ont été mises en place très tôt : aux Etats-Unis, en 1936, et le système des classes de prix et des "*milk marketing orders*", géré au niveau régional, résiste malgré la libéralisation des politiques agricoles américaines, au moins dans le secteur laitier. De même au Canada. Mais en Australie, suite à l'accord du GATT, ces politiques ont été détruites, puisque ce pays a abandonné sa politique différenciée de prix à la suite des accords de l'Uruguay Round, à Marrakech.

Ces politiques de régulation par la demande se sont avérées peu efficaces. On a vu parallèlement apparaître **des politiques de régulation par l'offre**. La première tentative en Europe a été, en 1977, la politique de co-responsabilité laitière : à partir du moment où ils dépassaient un certain volume, les producteurs payaient une taxe ; mais son influence sur la cause du dépassement était très limitée puisque la taxe était collective. Suite à de gros excédents de beurre (années 1970) et de poudre (années 1980-1984), l'Europe a décidé d'instaurer une régulation de l'offre en instaurant une **politique de quotas. Cette politique de maîtrise de la production est la 2^e grande caractéristique du secteur laitier**. En effet, contrairement à d'autres productions agricoles, le lait est essentiellement destiné à l'alimentation humaine. Donc, il y a peu d'utilisation animale (comme pour les céréales ou les oléagineux) qui pourrait servir de tampon, d'où

une **forte rigidité de la demande**. En Europe, seulement 10% de la production laitière est orientée vers l'alimentation du bétail. En cas d'excédent, une forte dégradation des cours est toujours possible. L'instauration des quotas en 1984 correspond à une analyse économique, à une forte légitimité ; elle évite, en cas d'offre irrégulière, des fluctuations du prix du lait très importantes à la production.

Cette politique n'est pas facile à gérer puisqu'il s'agit d'une politique, plutôt macro-économique, de régulation du marché global, mais qui se traduit en fait par des droits à produire qui sont des droits individuels. Il y a une contradiction entre l'analyse qu'on peut faire de cette politique au niveau individuel et au niveau collectif, d'où sa fragilité. On a **deux modes d'administration des quotas en Europe** : le mode français, sophistiqué, administratif, lié à l'originalité de la politique agricole française, dû à l'instauration de la politique des structures par la Loi de modernisation (1962), et, dans les autres pays de l'Union, une politique plus libérale dans l'affectation des droits à produire, puisqu'ils peuvent être vendus ou loués. Les économistes ont l'habitude de parler d'une "rente quotas" qui se traduit soit par une valeur sur le marché de la location ou de l'achat dans les autres pays de l'Union européenne, soit par une augmentation du prix du foncier quand les quotas sont liés au foncier (cas de la France). **Le débat interne à l'Europe est double** :

- Les quotas sont basés sur une situation historique. Les pays déficitaires en produits laitiers contestent la pérennité des quotas : ils voient leur déficit s'accroître (puisque la consommation de produits frais et de fromages continue à augmenter) et trouvent donc injuste qu'une référence fixée en 1984 (ou quand ils ont adhéré à l'UE) perdure.

- Un autre motif de contestation de la politique des quotas : dans les exploitations laitières, cela se traduit par un "haut de bilan" qui constitue une charge supplémentaire (quelque part, il faut racheter les quotas). Un certain nombre préconise donc la suppression des quotas et pense que cela se traduira *ipso facto* par une baisse des coûts de production, ce qui sera favorable au bien-être social.

Ce système est fragile : dans la réforme de Luxembourg, on a maintenu les quotas, théoriquement, jusqu'au 31 mars 2015, étant entendu qu'on en rediscutera à l'occasion de tout ajustement de la politique laitière européenne.

3. L'évolution de la politique laitière et les interrogations qui demeurent...

Les politiques de régulation par le marché étant contestées, on a vu apparaître **de nouvelles politiques, liées à l'analyse de la multifonctionnalité de l'agriculture ou à l'intérêt pour la collectivité d'aider plus directement les producteurs et non pas les produits**. C'est l'objet de la réforme de la politique agricole pour les grandes cultures depuis 1991 (oléagineux puis céréales), puis en 1999 de la réforme de Berlin qui a instauré des aides directes vers les productions bovines, "y compris" pour le lait mais avec un décalage dans le temps,

confirmées par la réforme de Luxembourg en ce qui concerne le secteur laitier. C'est **une révolution culturelle dans le secteur laitier**, en particulier au niveau français. C'est pourquoi on a tant discuté dans l'interprofession sur le niveau de fixation du prix du lait : à cause de la baisse des prix du beurre et de la poudre, on a créé des aides directes, et on s'est battu pour savoir qui pourrait bénéficier (en termes de revenu) de l'instauration des aides directes.

En réalité, on est dans un système de déclin des politiques de soutien des marchés par la demande. En parallèle, on a une montée en puissance des politiques d'aide directe, liée à des conditions de prise en compte de la multifonctionnalité de l'agriculture, d'où la conditionnalité des aides. Puisqu'on a une moindre régulation du marché par des instruments publics, on revient à la question de la coordination verticale. Je pense qu'à l'avenir, à côté de cette politique publique de soutien des revenus et de conditionnalité, on aura un débat au niveau de la profession laitière européenne sur les modalités d'**une politique contractuelle**. Le contrat liant le producteur au transformateur portera non seulement sur la qualité du lait et sur le prix du lait, mais aussi sur la quantité à livrer par le producteur, avec peut-être une modulation des prix suivant la destination du lait (la rémunération sera meilleure pour une utilisation du lait sur le marché communautaire que pour les usages industriels ou l'exportation). Une autre interrogation pour demain est de savoir si l'Europe est capable de changer de "culture", c.a.d. de la politique appliquée depuis 50 ans : face à une plus grande différenciation des prix (entre produits industriels et produits frais), **comment le prix du lait européen va-t-il se fixer** ? Plutôt vers le bas, avec le prix des laits industriels ? Ou, au contraire, plutôt vers le haut, grâce à une politique des coopératives, ou d'intégration ou de concentration des entreprises relativement ambitieuse, qui permettrait d'effectuer une sorte de péréquation conduisant à payer le lait européen relativement cher ?

Dernier point d'interrogation pour la filière : la notion de découplage des aides. Dans la mesure où le soutien au revenu du producteur de lait est fixé en France sur une photo historique en date du 31 mars 2006, le découplage des aides va-t-il conduire un certain nombre de producteurs à abandonner la production ? Et cela ne va-t-il pas conduire les transformateurs à la nécessité d'avoir une politique incitative de production ?

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

The dairy policy and its context

By its very nature, milk must be transformed rapidly and cannot be transported over too long distances. Its processing chain is therefore generally much developed and concentrated. The share in international exchanges is reduced, limited to a few industrial products (butter, milk powder). The fresh products are transformed close to the places of consumption.

As the demand is very rigid (especially as regards human consumption), it is indispensable to have policies for the regulation of the production. These policies were in the beginning based on the market, first through the demand (intervention policy especially), then through the offer (quotas), but with limited results. Nowadays the trend is rather towards a direct subsidy to the producer, taking into account the multi-functionality of agriculture (direct subsidies, imposed conditions, disconnected subsidies, etc.). There still remain some questions, especially regarding the method for fixing the price of milk and the future evolution of the dairy production and processing.